

## SEANCE DU 29 JUILLET 1998

La séance est ouverte à 9 h 30 en présence de tous les conseillers.

Monsieur le Président : Notre ordre du jour appelle l'examen de la loi relative à la lutte contre les exclusions.

Monsieur MAZEAUD : Je vous propose de traiter les articles séparément et de lire le projet de décision sur chacun d'entre eux après la partie qui s'y rapporte.

Monsieur le Président : Cela me paraît en effet de bonne méthode.

Monsieur MAZEAUD : Adoptée définitivement le 9 juillet 1998, la loi d'orientation relative à la lutte contre les exclusions constitue un ensemble impressionnant de 159 articles dont la grande majorité, d'inspiration généreuse et de caractère consensuel, n'a pas suscité de conflit au Parlement. Cinq articles ont en revanche été déférés au Conseil constitutionnel par plus de soixante députés.

A) Les quatre premiers articles contestés (art. 51 : taxe sur les logements vacants ; art. 52 : réquisitions de locaux vacants ; art. 107 : saisie immobilière ; art. 119 : expulsions) présentent la caractéristique commune de faire peser sur telle ou telle catégorie socioprofessionnelle (selon le cas : propriétaires, prêteurs, bailleurs) des contraintes particulières pour améliorer la condition de catégories en position de faiblesse (personnes mal logées, ménages surendettés, locataires démunis). Ils se rattachent à d'autres articles de la loi d'orientation, non contestés, tendant à lutter contre l'exclusion par la modification des rapports juridiques entre particuliers plutôt que par une démarche collective (telle qu'une politique de logements sociaux, l'inscription des sans logis sur les listes électorales etc.). En opportunité, de telles dispositions sont délicates à « doser », en raison de leurs possibles « effets pervers » (le renforcement des droits du locataire à l'égard du bailleur ou de l'emprunteur à l'égard du prêteur, par exemple, pouvant inciter bailleurs ou prêteurs à fuir les « mauvais risques » en restreignant leur offre en direction des catégories défavorisées, aggravant ainsi à terme la situation de ces dernières).

En droit (seul aspect qui nous intéresse ici), elles posent également de difficiles problèmes de conciliation entre deux ordres d'exigences constitutionnelles :

- d'une part, celles découlant du Préambule de la Constitution de 1946 et notamment de ses dixième et onzième alinéas, telles qu'elles ont été notamment explicitées par la décision 94-359 DC du 19 janvier 1995 (loi relative à la

diversité de l'habitat) : la sauvegarde de la dignité de la personne humaine contre toute forme de dégradation est un principe de valeur constitutionnelle ; la possibilité pour toute personne de disposer d'un logement décent est un objectif de valeur constitutionnelle et non pas un principe ;

- d'autre part le droit de propriété proclamé par les articles 2 et 17 de la Déclaration de 1789 (81-132 DC du 16 janvier 1982, rec. p. 18, cons. 13 à 16 ; 84-172 DC du 26 juillet 1984, rec. p. 58, cons. 3 et 19 ; 85-189 DC du 17 juillet 1985, rec. p. 49 ; 89-256 DC du 25 juillet 1989, rec. p. 53, cons. 17 à 22; 90-283 DC du 8 janvier 1991, rec. p. 11, cons. 5 à 11), ainsi que ses attributs essentiels, tel le droit de disposer (96-373 DC du 9 avril 1996, rec. p. 47, cons. 22), et le principe d'égalité devant les charges publiques découlant de l'article 13 de la Déclaration (85-200 DC du 16 janvier 1986, rec. p. 9, cons. 16 à 19).

Le Conseil constitutionnel doit rappeler la nécessité de cette conciliation en énonçant, préalablement à l'examen des articles contestés, les normes de référence au regard desquelles s'opère son contrôle et les règles selon lesquelles elles doivent se combiner.

S'agissant en particulier des dispositions relatives au logement, les modalités de la conciliation entre normes constitutionnelles sont les suivantes : s'il appartient au législateur de mettre en oeuvre l'objectif de valeur constitutionnelle que constitue la possibilité pour toute personne de disposer d'un logement décent, et s'il lui est loisible, à cette fin, d'apporter au droit de propriété les limitations qu'il estime nécessaires, c'est à la condition que celles-ci « n'aient pas un caractère de gravité tel que le sens et la portée de ce droit en soient dénaturés » (formule figurant dans les précédents 84-172 DC, 85-189 DC et 96-373 DC précités).

Quant au principe énoncé à l'article 13 de la Déclaration, s'il n'interdit pas au législateur de mettre à la charge d'une ou plusieurs catégories socioprofessionnelles déterminées une certaine aide à une ou à plusieurs autres catégories socioprofessionnelles, il s'oppose à une rupture caractérisée de l'égalité devant les charges publiques entre tous les citoyens (85-200 DC précité).

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

**B)** Le cinquième article contesté (art. 152 : rétablissement de l'ancien conseil de l'emploi, des revenus et de la cohésion sociale) est critiqué sur un terrain tout différent : celui de la procédure législative. Il a été en effet introduit après réunion de la commission mixte paritaire et dans des conditions contraires, selon les requérants, à la toute récente jurisprudence du Conseil constitutionnel sur le droit d'amendement (98-402 DC du 25 juin 1998, J.O. du 3 juillet 1998, p. 10147, cons. 2 à 4).

Avant de passer à l'examen des articles, je crois nécessaire d'évoquer une question relative à la forme et à la portée de la saisine.

Nous avons été saisis le 9 juillet dernier, par 98 députés, dont 94 appartenant aux groupes RPR et DL, conduits par leurs présidents de groupe respectifs, MM. DEBRÉ et ROSSI, et 4 députés du groupe UDF-Alliance. Par la suite, 7 autres députés se sont joints à la saisine.

Il est à remarquer que les saisissants prennent soin de contester non la loi dans son ensemble, et notamment tel ou tel article, comme ils le font ordinairement, mais seulement certains articles, sans doute pour des raisons politiques sur lesquelles il est inutile d'épiloguer.

Toutefois, quelque soit l'objet de la saisine, le Conseil est, en vertu de l'article 61 de la Constitution, saisi de la loi dans son entier et il n'est jamais limité par les seules conclusions présentées par les requérants. C'est ainsi qu'il se réserve la possibilité de soulever d'office l'inconstitutionnalité d'autres dispositions. C'est ainsi également qu'il prend soin, dans une "formule-balai", à la fin des motifs de la décision, de considérer qu'il n'y a lieu pour lui de soulever d'office aucune ou aucune autre question de conformité à la Constitution. Le Conseil a d'ailleurs exprimé cette position par un "considérant de principe" dans sa décision sur la loi de finances rectificatives pour 1996 (n° 96-386 DC du 30 décembre 1996) en affirmant que l'effet de la saisine "est de mettre en oeuvre, avant la clôture de la procédure législative la vérification par le Conseil constitutionnel de toutes les dispositions de la loi déférée y compris de celles qui n'ont fait l'objet d'aucune critique de la part des auteurs de la saisine". C'est donc bien la loi toute entière sur les exclusions qui est déférée -ce que traduit la rédaction du tout premier paragraphe de la décision- même si les requérants ne mettent en cause que certains articles - ce que relève le premier considérant.

#### Article 51 :

Cet article insère dans le code général des impôts un article 232 instaurant à compter du 1er janvier 1999 une taxe sur les logements vacants depuis plus de

deux ans, à l'exclusion des logements appartenant à des organismes d'habitation à loyer modéré ou à des sociétés d'économie mixte, dans des zones d'urbanisation continue de plus de 200 000 habitants où existe un déséquilibre marqué entre l'offre et la demande de logements.

### Procédure d'adoption de l'article

L'article 51 figurait dans le projet de loi initial du Gouvernement, qui avait d'ailleurs pris en compte des observations du Conseil d'Etat, et il a été adopté sans modification, mais non sans débat. Il a en effet constitué une pierre d'achoppement entre l'Assemblée nationale et le Sénat, qui l'avait supprimé en première lecture et a été cause de l'échec de la commission mixte paritaire. Réintroduit à l'Assemblée en nouvelle lecture, à nouveau rejeté par le Sénat, il a été adopté par la seule Assemblée nationale en lecture définitive.

### Objectifs de l'article

L'article 51, l'un des plus médiatisés de la loi, tend à répondre au paradoxe que constitue la vacance de nombreux logements alors que de nombreuses personnes sont sans abri ou mal logées. Le taux de logements vacants atteint en effet 7,9 % en moyenne en 1996, soit plus de 2 millions de logements. L'institution d'une taxe, [réclamée par de nombreuses associations], devrait être de nature à mobiliser une part non négligeable de ces logements inoccupés, de l'ordre de 500 000 à 600 000.

Les finalités de la taxe ont clairement été mises en lumière au cours des travaux parlementaires. Ainsi, le rapporteur à l'Assemblée nationale expose-t-il que : *"Si certaines vacances sont indépendantes de la volonté des propriétaires et, à ce titre, peuvent être considérées comme normales, il n'en va pas de même d'autres types de vacances et, notamment, celles qui résultent d'une intention spéculative ou découlent d'un manque d'intérêt d'un propriétaire quant à son bien. C'est contre ce type de vacances qu'entend lutter le projet de loi en créant une taxe sur les logements inoccupés dont l'objectif est à la fois d'inciter à la remise sur le marché de tels logements et de taxer ceux qui, sans raison valable, s'obstinent à maintenir leur logement vide"* (Rapport CACHEUX p. 103).

Et comme c'est dans les zones les plus urbanisées que se constate le plus fort déséquilibre entre les offres et les demandes, c'est dans ces zones que la taxe s'appliquera. La Ministre de l'emploi et de la solidarité le déclare clairement : *"Il est en effet anormal, alors que certaines régions, comme la région parisienne, connaissent un grave déséquilibre entre l'offre et la demande de logements, que des centaines de milliers d'appartements restent vides. Cette situation n'est pas*

*acceptable. Il est de la responsabilité du législateur de fixer de nouvelles règles du jeu" (J.O. A.N. 5 mai 1998 p. 3397).*

La "taxe d'habitation" a d'emblée suscité de très vives critiques et de nombreuses interrogations sur sa constitutionnalité. Ainsi, M. GOULARD a-t-il mis en cause la méconnaissance du droit de propriété (J.O. A.N 13 mai 1998 p. 3790), M. DEVEDJIAN, "*une discrimination sur le plan fiscal entre les propriétaires de logements et une inégalité entre les contribuables devant les charges publiques.*" (J.O. A.N. 13 mai 1998 p. 3788).

Au Sénat, ce sont également des arguments tirés de la méconnaissance de principe d'égalité ou de l'imprécision de l'assiette de la taxe, notamment de la notion de "vacance", qui ont été mis en avant (cf rapport de M. OUDIN p. 66).

C'est donc dans un contexte conflictuel que cette disposition a été adoptée.

### Contenu de l'article

Le nouvel article 232 du Code général des impôts, introduit par l'article 51, comporte huit paragraphes.

Le I, qui institue la taxe à compter du 1er janvier prochain, en détermine le champ d'application géographique.

Il s'agit des communes appartenant à des zones d'urbanisation continue de plus de 200 000 habitants, où existe un déséquilibre marqué entre l'offre et la demande de logements. Ces zones, définies par décret, seront "calquées sur les listes de communes déjà établies pour la réglementation des rapports locatifs".

Les agglomérations potentiellement concernées par la nouvelle taxe sont : Paris, Lyon, Marseille, Aix-en-Provence, Lille, Bordeaux, Toulouse, Nice, Nantes, Toulon, Grenoble, Strasbourg, Rouen, Valenciennes, Antibes-Cannes, Grasse, Nancy, Lens, Saint-Etienne, Tours, Béthune, Clermont-Ferrand, Le Havre, Montpellier, Rennes, Orléans, Dijon, Mulhouse, Angers, Reims et Brest.

- le paragraphe II précise les catégories de logements vacants touchés par la nouvelle taxe.

Il s'agit des logements vacants depuis au moins deux ans, à l'exclusion des logements appartenant à des organismes d'habitation à loyer modéré ou à des sociétés d'économie mixte et destinés à être attribués sous condition de ressources.

- le paragraphe III précise la personne redevable de la taxe : il s'agit du propriétaire, de l'usufruitier, du preneur à bail à reconstruction ou à réhabilitation ou de l'emphytéote. C'est donc bien le propriétaire et non le logement qui est taxé. C'est ce qui explique qu'une cession du logement pendant la période de vacance interrompt le décompte du délai.

- le paragraphe IV fixe l'assiette et le taux de la taxe.

L'assiette est constituée de la valeur locative du logement (article 1409 du code général des impôts).

Le taux est progressif suivant la durée de vacance : il est de 10 % la première année d'imposition, 12,5 % de la deuxième année et 15 % la troisième année.

- le paragraphe V précise la définition des logements vacants depuis deux ans : il s'agit de logements n'ayant pas été occupés plus de trente jours au cours de chacune des deux années de référence.

En visant les logements vacants, le législateur exclut ainsi implicitement les résidences secondaires, lesquelles sont assujetties à la taxe d'habitation.

C'est en effet, on le verra, le non assujettissement à la taxe d'habitation qui pourra faire présumer la vacance et, de ce fait, pourra déclencher l'imposabilité à la taxe d'habitation, à la condition, toutefois, que le logement n'ait pas été occupé de plus de trente jours consécutifs au cours de chacune des deux années de référence durant lesquelles la taxe d'habitation n'a plus été acquittée. On peut dès lors se demander s'il n'eût pas été plus simple et plus rationnel d'imposer à la taxe d'habitation tous les logements, qu'ils soient ou non occupés.

- le paragraphe VI indique que la taxe n'est pas due en cas de vacance indépendante de la volonté du contribuable. Aucune précision n'est donnée dans la loi sur l'application de cette disposition mais il ressort des indications apportées au cours du débat que l'intention du législateur est de ne pas taxer les logements mis en vente ou en location par leurs propriétaires aux conditions du marché, voire même les logements en mauvais état qui sont insusceptibles d'être cédés ou donnés à bail.

- le paragraphe VII précise les modalités de contrôle, de recouvrement et de contentieux liés à la taxe, qui seront celles applicables à la taxe foncière sur les propriétés bâties. Ainsi, la procédure de redressement contradictoire ne sera pas

applicable, de même que les pénalités de mauvaise foi ; le délai de reprise sera limité à un an et le seuil minimal de recouvrement sera de 80 F.

- le paragraphe VIII désigne l'Agence nationale pour l'amélioration de l'habitat (A.N.A.H.) comme bénéficiaire du produit net de la taxe. Il s'agit donc d'une taxe affectée à un établissement public. En effet, l'A.N.A.H. est un établissement public financé par une subvention de l'Etat -adossée en principe sur les recettes de la taxe additionnelle au droit de bail (T.A.D.B.)- et qui a pour objet d'aider des propriétaires à effectuer des travaux en vue de la location de leur logement.

### Moyens invoqués dans la saisine

A l'encontre de cet article, les députés saisissants invoquent plusieurs moyens.

1° Il soutiennent tout d'abord que le législateur n'aurait pas épuisé la compétence qu'il tient de l'article 34 de la Constitution, c'est-à-dire qu'il aurait commis à plusieurs reprises, selon notre terminologie, une "incompétence négative".

- Il en irait ainsi en ce qui concerne le champ d'application de la taxe, qui serait défini de manière insuffisamment précise par le I de l'article. Qu'est-ce qu'un "déséquilibre marqué entre l'offre et la demande de logements", des "personnes à revenus modestes et défavorisées", un "nombre élevé de demandeurs de logements par rapport au parc locatif" ou encore "une proportion anormalement élevée de logements vacants par rapport au parc immobilier existant" ? Dès lors, le renvoi à un décret pour fixer la liste des communes où la taxe sera instituée, serait insuffisamment encadré.

- Il en irait également des règles de recouvrement, qui seraient imprécises, alors que le 6<sup>ème</sup> alinéa de l'article 34 impose de les définir explicitement.

- Les mêmes griefs pourraient être invoqués tant en ce qui concerne la notion de "vacance depuis deux années consécutives" que celle de "vacance indépendante de la volonté du contribuable" dont les critères ne sont pas déterminés par le législateur, alors même que la loi fait supporter la charge de la preuve de la "vacance subie" au propriétaire.

- Enfin, les requérants soutiennent, en faisant figurer ce grief dans la rubrique relative à l'incompétence négative, que l'article 51 porterait une atteinte manifeste au droit de propriété, en l'espèce à la libre disposition de son bien par le propriétaire en l'obligeant à le louer. Dès lors, selon eux, la taxe affecterait le

régime de la propriété, dont les principes fondamentaux relèvent du domaine de la loi, et, de ce fait également, seul le législateur serait compétent pour déterminer les modalités de la mise en oeuvre de cette taxe.

2° En deuxième lieu, les requérants estiment que l'article 51 porterait une atteinte injustifiée au principe d'égalité devant les charges publiques, entre les bailleurs privés et les bailleurs publics et au sein même des bailleurs privés, du fait de l'exonération des sociétés d'économie mixte de logement social.

3° En troisième lieu, enfin, ils soutiennent que l'article 51 méconnaîtrait le principe d'universalité budgétaire, en contrevenant aux règles d'affectation posées par l'article 18 de l'ordonnance portant loi organique relative aux lois de finances du 2 janvier 1959, puisque, contrairement à ces dispositions, le produit de la taxe viendrait abonder le budget de l'A.N.A.H.

### Discussion

Aucun de ces griefs ne me paraît pouvoir être retenu, même si le rejet de certains d'entre eux doit être accompagné de réserves.

1° Le dernier grief, tiré d'une méconnaissance des principes du droit budgétaire n'appelle pas de longs commentaires. Selon une jurisprudence désormais bien établie, l'affectation d'une taxe à un établissement public, tel que l'A.N.A.H., ne contrevient pas aux dispositions de l'article 18 de l'ordonnance du 2 janvier 1959, aux termes desquels : "Il est fait recette du montant intégral des produits, sans contraction entre les recettes et les dépenses... l'affectation est exceptionnelle et ne peut résulter que d'une disposition de la loi de finances, d'initiative gouvernementale."

En effet, dès 1982 (n° 82-140 DC du 28 juin 1982, Rec. p. 45) le Conseil constitutionnel a jugé qu'"aucune règle ni aucun principe de valeur constitutionnelle n'interdit d'affecter le produit d'une imposition à un établissement public". Moins d'un an plus tard (n° 82-152 DC du 14 janvier 1983, Rec. p. 31) il a confirmé et précisé cette jurisprudence en énonçant, après avoir rappelé qu'aucune règle constitutionnelle n'interdisait l'affectation à un établissement public, que, par suite, les ressources en cause "ont le caractère de ressources d'établissement public et, comme telles, ne sont pas soumises aux prescriptions de l'article 18 de l'ordonnance du 2 janvier 1959 qui s'appliquent aux seules recettes de l'Etat".

Fidèles à cette jurisprudence, nous ne pourrions donc que rejeter le moyen invoqué.

- Les griefs tirés de l'incompétence négative du législateur retiennent davantage l'attention. Les requérants s'appuient tant sur le 6<sup>ème</sup> alinéa de l'article 34, aux termes duquel la loi fixe les règles concernant "l'assiette, le taux et les modalités de recouvrement des impositions de toute nature..." que sur le 16<sup>ème</sup> alinéa du même article qui dispose que la loi détermine des principes fondamentaux "du régime de la propriété, des droits réels et des obligations civiles et commerciales". En réalité, ce dernier argument est surabondant, le premier se suffisant d'autant plus à lui-même qu'en matière fiscale le législateur dispose d'une compétence plus large qu'en ce qui concerne le de régime de la propriété puisqu'il est appelé à fixer les règles et pas simplement à déterminer les principes fondamentaux. En outre, répondre sur le terrain de la propriété nous conduirait à considérer que l'institution d'un impôt porte en lui-même une atteinte -qu'elle soit excessive ou non est un autre problème- au droit de propriété, ce qui est loin d'être évident.

C'est donc au regard des exigences posées par le 6<sup>ème</sup> alinéa qu'il faut nous demander si le législateur est resté en-deçà de sa compétence.

Ce n'est certainement pas le cas en ce qui concerne le moyen relatif aux règles de recouvrement, qui manque tout simplement en fait, puisque l'avant-dernier alinéa du nouvel article 232 du Code général des impôts renvoie expressément aux règles applicables en matière de taxe foncière sur les propriétés bâties.

L'insuffisance de précision en ce qui concerne les communes dans lesquelles sera instituée la taxe, la loi renvoyant la fixation de la liste à un décret, mérite une réponse plus nuancée.

On sait que le Conseil constitutionnel est très attentif au strict respect de la compétence du législateur en matière fiscale. Dans sa décision n° 90-283 du 8 janvier 1991, il a ainsi sanctionné l'instauration d'une contribution sur les dépenses de publicité pour des boissons alcoolisées, le législateur n'ayant pas défini les catégories de redevables ni les modalités de recouvrement.

Mais en renvoyant à un décret la liste des communes concernées, le législateur ne méconnaît pas les exigences de l'article 34, s'il fixe au pouvoir réglementaire des critères à respecter. Ainsi, la loi du 4 février 1995, qui a créé une exonération de taxe professionnelle dans les communes des zones de revitalisation rurale, a-t-elle énoncé des critères démographiques très précis pour l'incorporation dans ces zones. Et le Conseil constitutionnel a jugé que le législateur avait pu renvoyer au pouvoir réglementaire la délimitation du périmètre des "zones de redynamisation urbaine" dès lors qu'il précisait que ces

zones sont "caractérisées par la présence de grands ensembles ou de quartiers d'habitat dégradé et par un déséquilibre accentué entre l'habitat et l'emploi." (94-358 DC du 26 janvier 1995, Rec. p. 183).

Dans le cas présent, la loi fixe des critères précis pour définir les zones où sera instituée la taxe, le projet de loi ayant d'ailleurs pris en compte les remarques que le Conseil d'Etat avait formulées au vu d'une rédaction beaucoup plus vague et dès lors critiquable. Dans ses observations, le Gouvernement rappelle fort opportunément que les critères retenus par la loi « se rattachent tous à des notions parfaitement connues », qu'il s'agisse, par exemple, des « zones d'urbanisation continue » qui peuvent être rapprochées de celles définies à l'article L. 302-5 du code de la construction et de l'habitation, ou des « personnes défavorisées », qui sont déjà visées à l'article 1er de la loi du 31 mai 1990 visant à la mise en oeuvre du droit au logement. Je vous propose donc de rejeter le grief.

Quant aux notions de "vacance" ou de "vacance subie", le grief tiré de l'incompétence négative ne saurait également prospérer.

En effet, la loi n'a pas à tenir le rôle de dictionnaire en définissant le sens de chaque mot. Et les notions contestées se suffisent à elles-mêmes pour respecter les exigences de l'article 34.

Comme en matière de taxe foncière (dont le dégrèvement est précisément subordonné par l'article 1389 du code général des impôts aux "cas de vacance" et à la condition "que la vacance soit indépendante de la volonté du contribuable"), il appartiendra à la jurisprudence de les affiner.

En revanche, si des précisions apparaissent nécessaires sur la portée des notions en cause, ce n'est pas au regard de la nécessité pour le législateur d'épuiser sa compétence, mais bien plutôt des exigences tirées du respect du principe d'égalité devant les charges publiques.

3° L'atteinte au principe d'égalité est d'ailleurs invoquée par les requérants, mais les arguments qu'ils avancent manquent parfois de pertinence.

Ainsi en va-t-il d'une inégalité entre bailleurs publics et bailleurs privés, qui manque tout bonnement en fait. En effet, la loi n'établit aucunement une telle distinction, et les logements vacants détenus par des personnes publiques seront soumis à la taxe dans les mêmes conditions que ceux appartenant à des propriétaires privés.

La distinction entre les bailleurs sociaux et les autres est plus intéressante.

Les requérants mettent en cause l'atteinte au principe d'égalité devant les charges publiques, affirmé par l'article 13 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen selon lequel : "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."

La spécificité du principe d'égalité devant les charges publiques ressort clairement de la décision n° 85-200 DC du 16 janvier 1986 (Rec. p. 9).

Saisi d'une loi relative à la limitation des possibilités de cumul entre pensions de retraite et revenus d'activité, le Conseil a considéré que le principe d'égalité n'exige pas de soumettre l'ensemble des activités professionnelles à la législation limitant les cumuls d'activité et que les différentes professions soient soumises à des règles analogues. En revanche, le principe d'égalité devant les charges publiques, qui n'interdit pas de mettre à la charge d'une ou plusieurs catégories socio-professionnelles une aide au profit d'autres catégories, s'oppose à ce que le taux de la contribution soit tel qu'il réalise une "rupture caractérisée" du principe.

Pour être tiré de l'article 13 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen, le principe d'égalité devant les charges publiques est également "le corollaire du principe d'égalité devant la loi" comme l'a affirmé le Conseil constitutionnel dans sa décision n° 79-107 DC du 12 juillet 1979 (Rec. p. 31). Aussi bien a vocation à s'appliquer la règle générale de notre jurisprudence qui veut que "le principe d'égalité ne s'oppose ni à ce que le législateur règle de façon différente des situations différentes ni à ce qu'il déroge à l'égalité pour des raisons d'intérêt général pourvu que, dans l'un et l'autre cas, la différence de traitement qui en résulte soit en rapport direct avec l'objet de la loi qui l'établit".

Mais, si le Conseil constitutionnel donne du principe d'égalité devant les charges publiques, et particulièrement de l'égalité devant l'impôt une interprétation qui s'inscrit dans la même logique que celle donnée du principe d'égalité devant la loi, il fait également droit à l'exigence spécifique qu'exprime la référence aux facultés, ou capacités contributives, des citoyens (81-133 DC, 30 décembre 1981, Rec. p. 41).

Certes, cela n'interdit pas au législateur d'établir des règles fiscales différentes en raison de la nature particulière de l'activité ou de la situation des diverses catégories de contribuables. Encore faut-il qu'il se fonde sur des critères

objectifs et rationnels, comme l'a énoncé le Conseil dans sa décision n° 91-298 DC du 24 juillet 1991 (cons. 28 à 30, Rec. p. 82) "Il appartient au législateur, lorsqu'il établit une imposition, d'en déterminer librement l'assiette, sous la réserve des principes et des règles de valeur constitutionnelle, en particulier, pour assurer le respect du principe d'égalité, il doit fonder son appréciation sur des critères objectifs et rationnels."

Au regard de ces principes, quelle réponse apporter au moyen développé par les requérants ?

Il est tout d'abord certain que les bailleurs privés sociaux, telles que les sociétés d'économie mixte de logement social, qui sont des personnes morales de droit privé, ne sont pas dans la même situation que les autres bailleurs privés puisque les sociétés de logement social ont précisément pour objet de louer les logements dont elles sont propriétaires. Il peut toutefois arriver que les bailleurs sociaux soient conduits à geler temporairement une partie de leur parc pour des motifs tenant à la mise en oeuvre d'opérations d'urbanisme ou à la recherche d'un objectif de mixité sociale. Mais ce gel légitime ne saurait tomber sous le coup de la taxe. Enfin, les dispositions de la section 3 du chapitre II du titre 1<sup>er</sup> de la loi, relatives au régime des attributions de logements locatifs sociaux, qui s'appliquent aux offices publics d'H.L.M. comme aux S.E.M. de logement social, constituent autant d'exigences auxquelles doivent se soumettre les bailleurs sociaux et qui permettent de s'assurer du bon usage qu'ils font de leurs logements. Ces règles d'attribution et la tutelle exercée par les pouvoirs publics, rendent sans objet une taxe qui a pour finalité d'inciter les propriétaires privés à remettre sur le marché des logements qu'il laissent vacants sans raison.

Dès lors le grief soutenu doit être rejeté.

Toutefois, comme je l'ai indiqué tout à l'heure, les requérants auraient pu tenter d'invoquer la méconnaissance du principe d'égalité à l'encontre d'autres dispositions de l'article 51.

- Certes, un tel moyen n'aurait sans doute pas prospéré en ce qui concerne le champ d'application géographique de la loi.

Il apparaît en effet possible de rapprocher la taxe d'habitation du précédent de la taxe annuelle sur les locaux à usage de bureaux, qui n'est perçue que dans la région Ile-de-France.

Le Conseil constitutionnel a été appelé à se prononcer sur cette taxe lors de son instauration. Dans sa décision n° 89-270 du 29 décembre 1989, il a considéré

que "le fait que ce dispositif soit propre à la région Ile-de-France, où se posent avec une acuité particulière des difficultés spécifiques, ne méconnaît en rien les dispositions de l'article 2 de la Constitution". Il a pris en particulier en considération le fait que l'institution de cette taxe, qui tenait à décourager la construction de bureaux en Ile-de-France, correspondait à un programme plus général du gouvernement visant à corriger les déséquilibres graves de la région.

- Plus surprenant, en dehors d'une incidente à propos de l'incompétence négative du législateur, les requérants ne dénoncent aucune rupture d'égalité entre propriétaires privés concernés. Or nombre d'arguments ont été échangés à cet égard au Parlement. Certains de ceux-ci sont suffisamment délicats, sur le plan constitutionnel, pour justifier l'émission d'office par le Conseil de réserves d'interprétation.

L'objet de la taxe instituée par les dispositions critiquées est, comme on vient de le dire, d'inciter les personnes disposant de logements susceptibles d'être loués à les mettre en location. Elle n'est conforme au principe d'égalité devant les charges publiques que si les critères d'assujettissement sont en rapport direct avec cet objet. Elle ne peut dès lors frapper que des logements habitables, vacants et dont la vacance tient à la seule volonté du contribuable.

C'est pourquoi, ne sauraient être assujettis à la taxe, quelle que soit la durée de leur occupation effective en cours d'année les logements meublés affectés à l'habitation et, comme tels, déjà assujettis, en vertu du 1<sup>o</sup> du I de l'article 1407 du code général des impôts, à la taxe d'habitation.

Dans la pratique, la double imposition ne devrait pas se produire, l'administration fiscale n'inscrivant précisément au rôle de la nouvelle taxe que les logements non assujettis à la taxe d'habitation depuis deux ans et les travaux préparatoires de la loi comme les déclarations du Secrétaire d'Etat au logement (J.O. A.N., 13 mai 1998, p. 3803) excluent ainsi la double taxation. Mais il est vrai que la loi peut paraître ambiguë, car elle adopte un vocabulaire différent de celui de la taxe d'habitation. La taxe d'habitation ne fait pas référence à la notion de vacance, qui n'est évoquée que dans l'article 1389 du code général des impôts en matière de taxe foncière sur les propriétés bâties, mais à celle de logement vide de meubles au 1<sup>er</sup> janvier. La réserve que je vous propose aura le mérite de lever toute ambiguïté.

De même, la définition de la "vacance subie" doit respecter les exigences du principe d'égalité devant les charges publiques. Ne sauraient être ainsi assujettis à la taxe :

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

Ces précisions font d'ailleurs écho aux indications qui ont été apportées au cours des débats.

Devant l'Assemblée nationale, M. CACHEUX, rapporteur, a indiqué que la taxe ne sera pas demandée chaque fois que la vacance ne sera pas voulue ou résultera d'une incapacité ou d'une impossibilité de remettre le logement en location (J.O. p. 2794). M. DEVEDJIAN ayant déposé un amendement précisant que la taxe n'était pas due lorsque le logement était mis en vente, le rapporteur et le Secrétaire d'Etat au logement ont indiqué que le texte le prévoyait déjà (J.O. p. 3802 et 3803). Et, devant le Sénat, le Secrétaire d'Etat au logement a énoncé les "cas de force majeure" pour lesquels une exonération de taxe est légitime : logement faisant partie d'une opération d'urbanisme ou de démolition, logement mis en location ou en vente aux conditions du marché (J.O. p. 3004).

Je vous propose donc, dans la décision, d'énoncer ces précisions sous forme de réserves d'interprétation.

Monsieur le Président : Bien, j'ouvre la discussion.

Madame LENOIR : Il faut remercier le rapporteur pour s'être chargé d'un texte aussi complexe et qui soulevait de nombreuses incertitudes.

J'ai deux observations, sur les normes de constitutionnalité applicables et sur le régime de la taxe.

. Sur les normes applicables, tout d'abord. Il est vrai que lorsque nous voulons donner un caractère de solennité à une décision ou clarifier un domaine nouveau, comme aujourd'hui, celui de la solidarité, nous groupons en tête de la

décision, les principes applicables. Ainsi reprenons-nous ici la décision du 16 janvier 1986, en affirmant qu'il est loisible au législateur de faire peser sur une charge sur certaines catégories socio-professionnelles au profit de certains autres afin d'assurer non pas le « droit » au logement mais l'objectif constitutionnel selon lequel chacun doit pouvoir disposer d'un logement décent. En effet, un droit doit être effectif et surtout reposer sur une base écrite explicite.

Derrière la réalisation de cet objectif, il y a des restrictions. On les souligne et on rappelle clairement les exigences du droit de propriété. Je crois pertinent d'y ajouter la sauvegarde de la liberté individuelle et l'inviolabilité du domicile, notamment par référence à notre décision du 22 avril 1997 (97-339 DC). La méconnaissance de ce principe est développée dans la requête et on y répond dans nos considérants sur l'article 52. Je ne vois donc pas de raison de ne pas rappeler ce principe dans les normes de constitutionnalité, à moins que nous ne soyons gênés par le mémoire du Secrétariat général du Gouvernement, qui conteste notre jurisprudence sur un ton inhabituel...

Par ailleurs, sur le considérant qui reprend notre décision sur le cumul emploi-retraite (n° 85-200 DC), j'aurai tout à l'heure une modification rédactionnelle à proposer.

. Sur la taxe d'habitation ensuite. Il est vrai que le Conseil constitutionnel est particulièrement vigilant en matière fiscale ou pénale. On le comprend, car il s'agit de domaines qui touchent aux fondements mêmes de l'Etat de droit. Et c'est pourquoi nous sommes si attachés à ce que des garanties de procédure s'appliquent systématiquement et à ce que la loi soit d'une grande précision. Certaines notions peuvent ici apparaître subjectives mais je crois qu'avec les réserves proposées, il n'y aura pas d'ambiguïté.

J'ai en revanche une divergence avec le rapporteur en ce qui concerne l'exonération des offices d'HLM et des SEM de logement social. Chacun sait qu'une part importante du parc de logements sociaux est vacante, sans doute de l'ordre de 20 % 30 %. Ceci n'est pas dû à la mise en oeuvre d'opération d'urbanisme, mais à un laxisme dans la gestion. Au regard de l'objet de la loi, qui est d'inciter à la remise sur le marché locatif de logements vacants, je ne vois pas en quoi les HLM sont dans une situation différente.

Je vous renvoie, pour un cas comparable, à notre décision sur la loi Sapin (n° 92-316 DC) où nous avons considéré que l'exclusion du champ d'application de la loi de certaines sociétés était contraire au principe d'égalité (considérants 47 et 48).

Monsieur LANCELOT : Je voudrais faire une intervention d'ordre général. Je comprends la logique adoptée par le rapporteur et, à l'intérieur de cette logique, je comprends son raisonnement. Mais cette logique, je ne peux l'accepter. Non possumus ! Le texte de la loi déferée pose de très graves problèmes de constitutionnalité. Il est symptomatique du glissement des droits « de » vers les droits « à ». Il vise à transformer des objectifs de politiques publiques en droits effectifs. Qu'on ne s'y trompe pas. Ma remarque n'est pas motivée par des considérations politiques. Si le texte de M. Juppé avait abouti et que nous en ayons été saisis, j'aurais tenu le même raisonnement. Je suis, vous l'avez compris, hostile au consensus mou sur l'évolution de notre société. Je tiens à affirmer mon opposition de principe, au nom des exigences de la liberté.

La loi dans son ensemble reflète le glissement dont je parlais à l'instant : l'article 1er précise que la loi « tend à garantir l'accès effectif de tous aux droits fondamentaux dans les domaines de l'emploi, du logement, de la protection de la santé etc... Le titre I est intitulé « De l'accès aux droits ». Le chapitre 1er est relatif à l'« accès à l'emploi », le chapitre 2 à « l'accès au logement » et la section 1 de ce chapitre à la mise en oeuvre du « droit au logement ». Même remarque au sujet de l'article 52, qui nous est déferé, et qui est relatif à la mise en oeuvre du « droit au logement » par la réquisition. Or tous ces « droits » ne sont pas des droits effectifs, de valeur constitutionnelle, comme le droit de propriété. La philosophie politique nous apprend qu'il existe un lien immémorial, consubstantiel entre liberté et propriété. L'usus, le fructus, l'abusus, c'est la pierre de touche entre la société de liberté et la société administrée. Dans la loi déferée, une série impressionnante d'articles va à l'encontre du plein exercice du droit de propriété. C'est pourquoi je suis favorable à une censure très large de la loi, bien au delà des demandes des requérants qui traduisent le consensus que je dénonçais tout à l'heure.

S'agissant en particulier de l'article 51, je considère que le rapporteur a écarté un peu rapidement le grief tiré de l'incompétence négative. Qu'est-ce qu'une proportion anormalement élevée ? Cela est bien vague. Et la réponse du Gouvernement mérite d'être citée : il s'agit des zones où le taux de logements vacants est supérieur à la moyenne ! Dira-t-on d'un élève qui a 11/20 qu'il a une note anormalement élevée ? En réalité, on veut présenter sous forme d'une exception ce qui sera une règle générale, par un tour de passe-passe technocratique. C'est pourquoi je suis en faveur de la transformation des réserves sur cet article en censure pure et simple.

Madame VEIL : Je tiens d'abord à féliciter M. Mazeaud pour son excellent rapport. Le Conseil, à l'évidence, a beaucoup gagné à ce que je ne sois pas désignée rapporteur de ce texte, comme cela avait été initialement envisagé.

Les membres du Conseil : Mais non, mais non !

Madame VEIL : La loi déferée a une longue histoire. Elle résulte d'un vieux projet d'ATD Quart Monde que j'ai bien connu. Il repose sur un principe : l'affirmation des droits des pauvres, je dis bien des pauvres, avec le risque des les enfermer dans une sorte de catégorie spécifique, ce contre quoi je me suis toujours élevée.

La loi votée « rectifie le tir » par rapport aux inventions initiales, en tentant de donner un contenu normatif à certains « droits ».

Mais l'esprit général demeure, qui est celui défendu par Mme Anthonioz- de Gaulle et qui consiste à énoncer des affirmations de principe, sans portée effective.

Pour ma part, j'y suis tout à fait hostile car la consécration législative de principes sans portée concrète est dangereuse et conduira en fait à marginaliser davantage encore les exclus. Que signifie, par exemple, le droit au logement pour une famille de Maliens, à la rue ou mal logés ? Peuvent-ils faire valoir un tel droit en justice et demander à la société de le rendre effectif ? Bien sûr que non ! C'est une pétition de principe. Or, il faut être prudent en maniant de telles affirmations. Il convient donc de distinguer clairement les objectifs des droits constitutionnels. D'autant plus que la Cour de Luxembourg fait obligation aux Etats de mettre en oeuvre les droits qu'ils reconnaissent. Ne mélangeons donc pas les bonnes intentions et les normes constitutionnelles.

Sur l'article 51 lui-même, je suis assez convaincue par les remarques pertinentes de Mme Lenoir en ce qui concerne la vacance des logements HLM, laquelle procède le plus souvent d'une mauvaise gestion. A M. Lancelot, je répondrai qu'il ne serait guère cohérent de nous mettre en porte-à-faux avec notre récente lecture des articles 34 et 37, à l'occasion de la loi DDOEF, où nous avons regretté que la loi en dise trop.

Monsieur AMELLER : Il m'est difficile d'intervenir avec la même hauteur de vue que Mme Veil et M. Lancelot. Pour ma part, je me situe dans la logique du rapporteur, car je me réfère à la volonté consensuelle du législateur. Je suis donc globalement d'accord sur le projet. Encore que je m'interroge sur le « flou » de

certaines dispositions quand j'apprends qu' « Antibes-Cannes » est une zone d'urbanisation continue...

Monsieur MAZEAUD : Ce n'est pas la loi qui le dit. C'est une information qui résulte des seuls travaux parlementaires.

Monsieur AMELLER : Par ailleurs, je suis d'accord avec Mmes Veil et Lenoir ce qui concerne les HLM. Le contrôle des pouvoirs publics sur ces organismes ne saurait constituer un critère d'exonération.

Monsieur ABADIE : Je voudrais revenir sur l'importante question des normes constitutionnelles, pour faire le point sur notre jurisprudence, en m'appuyant sur mon expérience au sein du Conseil constitutionnel.

Nous nous sommes toujours refusés à hiérarchiser les normes constitutionnelles, à l'inverse de l'Allemagne qui compte des normes supra constitutionnelles. En France, on ne saurait établir de hiérarchie entre les articles de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen, ceux du préambule de 1946 ou les premiers articles de la Constitution de 1958, alors même qu'on peut être gêné par la mise en oeuvre des droits « à », étant précisé qu'il y a aussi des droits « à » dans la Déclaration de 1789. Face à deux principes antagonistes, il nous appartient de les concilier et au cas par cas, de faire prévaloir l'un sur l'autre mais non d'établir entre eux une hiérarchie dans l'absolu.

Quant aux objectifs constitutionnels, tels que le logement, la santé, l'emploi, leur nature même interdit d'en faire des « exigences » mais ils peuvent fonder le législateur à instituer des mécanismes, fiscaux notamment, pour les mettre en oeuvre. Et c'est alors qu'ils doivent être conciliés avec des règles de valeur constitutionnelle.

Sur l'article 51, il convient de rappeler que c'est au pouvoir réglementaire qu'il incombe de mettre en oeuvre la loi, sous le contrôle du juge de l'excès de pouvoir. Respectons la répartition 34/37 ! Certes nous sommes très vigilants en matière fiscale, mais je n'ai pas le sentiment que le législateur soit resté en deça de sa compétence en n'énumérant pas lui-même les communes concernées. C'est la même chose que pour les zones de montagne. On ne va pas énumérer les communes en cause !

Sur les HLM, je dirai juste un mot. Il faut effectivement examiner la pertinence de la distinction au regard du principe d'égalité et de l'objet de la loi, qui est d'inciter à la location des logements vacants. Le Gouvernement nous dit que le

contrôle des pouvoirs publics est suffisant. Je le crois également, d'autant qu'il faut tenir compte de l'équilibre financier des sociétés d'HLM.

Monsieur GUÉNA : Je ne relancerai pas le débat philosophique et je me bornerai à deux remarques :

- l'ensemble de la loi est un fouillis inextricable, la loi est déplorable et comporte, à côté de mesures très discutables, des affirmations dénuées de portée effective.

Mais c'est le Parlement qui l'a voulue, consensuellement, à la suite des projets présentés tant par M. Jospin que par M. Juppé, et même par M. Chirac, qui en avait fait son thème de campagne. Eux-mêmes ne faisaient d'ailleurs que relayer l'opinion publique, si bien que les élus ne pouvaient pas ne pas se saisir de la question. Dès lors, la solution retenue par M. Mazeaud correspond à ce que, dans ce contexte, peut faire le Conseil constitutionnel.

- S'agissant des HLM, je suis clairement contre la proposition de Mme Lenoir. Les organismes d'HLM ne sont pas des spéculateurs. Leur vocation est précisément le logement social. Les offices et sociétés d'HLM sont déjà enserrés dans des réglementations absurdes. Libérons-les au lieu d'en rajouter, d'autant qu'ils sont loin d'être tous mal gérés.

Madame LENOIR : Je reprends la parole pour deux mises au point. La notion de droits sociaux n'est pas une invention du Conseil constitutionnel. Ils figurent clairement dans la Constitution et la République est « sociale », aux termes de l'article 1er. Quant à l'appréciation de ces droits, en France comme en Europe, elle est assez voisine et diffère, c'est certain, du modèle américain.

En ce qui concerne les HLM, ce qui me gêne est que le taux de vacance qui y est constaté sera pris en compte pour calculer le taux de vacance global dans la zone. Ainsi, ce seront eux qui définiront les lieux où on paiera alors qu'ils ne seront pas assujettis.

Monsieur LANCELOT : Je suis d'accord avec M. Abadie. Il n'y a pas de normes supraconstitutionnelles. Mais il y a une hiérarchisation entre objectifs et droits, et il faut prendre garde à ne pas transformer les objectifs en droits.

Monsieur le Président : Je prends rapidement la parole, au terme de cet intéressant débat dans lequel je n'entrerai pas, pour dire que je soutiens le projet du rapporteur. J'ai juste une remarque, qui concerne l'article 52 sur les réquisitions. Il touche aux fichiers et aux libertés. C'est pourquoi il conviendrait

sans doute d'insérer dans les normes de constitutionnalité applicables les principes qui s'imposent en la matière.

Monsieur MAZEAUD : Je vais répondre rapidement. Il est vrai qu'on légifère trop et mal. Mais notre rôle est seulement de dire si la loi est ou non conforme à la Constitution. Nous sommes en outre en face d'un texte consensuel qui n'est d'ailleurs ni celui de M. Juppé ni celui de M. Jospin, mais celui de Mme Anthonioz-de Gaulle et d'associations caritatives.

Il est exact qu'une distinction doit être faite entre objectifs et principes, mais la lisibilité de notre jurisprudence est parfois malaisée car nous affirmons la valeur constitutionnelle des objectifs.

Quant aux HLM, je m'en tiens au texte de la loi. Que dit-il ? Qu'il s'agit d'inciter à louer des propriétaires qui ne veulent pas le faire et non des bailleurs sociaux dont c'est la vocation et la mission de le faire. Qu'il y ait des abus, qu'il y ait matière à sanctions, c'est une autre affaire et il y a des procédures pour cela, mais la taxe ne saurait en tenir lieu, d'autant que, comme l'a souligné M. Abadie, il faut veiller à l'équilibre financier des HLM.

Monsieur le Président : Bien, M. le rapporteur, vous pouvez commencer à donner lecture du projet de décision.

*(M. Mazeaud donne lecture du projet de décision jusqu'au 4ème considérant).*

Monsieur LANCELOT : Je propose de compléter le 4ème considérant par « même s'il ne peut, par nature, être transformé en droit pleinement effectif ».

Monsieur le Président : Laissons cela à la glose des professeurs de droit, mais je mets aux voix votre amendement.

*(Il est rejeté par huit voix contre une (M. Lancelot)).*

*(M. Mazeaud donne lecture des 5ème et 6ème considérants).*

Madame LENOIR : Je propose d'ajouter ici, en rapport avec l'article 52 : « que doit aussi être sauvegardée la liberté individuelle, sous tous ses aspects, notamment celui du respect de la vie privée et de l'inviolabilité du domicile ».

Monsieur le Secrétaire général : Je voudrais vous mettre en garde contre tout ce qui pourrait ressembler à une constitutionnalisation de la protection des fichiers, au moment où une loi est en préparation. Par ailleurs, je vous rappelle que le

respect de la vie privée n'est pas, en lui-même, une composante de la liberté individuelle au sens de l'article 66 de la Constitution. Les conséquences en seraient redoutables en ce qui concerne la répartition des compétences juridictionnelles. L'article 66 est limité à la sûreté.

Madame LENOIR : Moi, j'estime que la leçon de droit du Secrétariat général du Gouvernement sur la liberté individuelle est inadmissible. J'étais membre d'un jury de thèse sur ce sujet et l'impétrante est parvenue à des conclusions très différentes. L'accès à des fichiers, la visite de locaux, tout cela concerne la liberté individuelle, qui couvre d'ailleurs directement l'inviolabilité du domicile. En outre, le moyen est explicitement invoqué et la saisine, comme le mémoire du Secrétariat général du Gouvernement, seront publiés. Ne donnons pas l'impression de revenir sur notre jurisprudence. Ce serait très regrettable.

Monsieur MAZEAUD : Quoiqu'il en soit, je ne suis pas sûr que ce soit ici la meilleure place dans le projet pour insérer la proposition de Mme Lenoir.

Monsieur le Président : Je ne vois pas d'inconvénient à faire figurer un tel principe dans un chapitre sur les normes applicables. Mais on peut aussi le mettre après.

Monsieur LANCELOT : Je suis, pour ma part, d'accord avec la proposition de Mme Lenoir et je pense qu'il ne faut pas en changer l'emplacement. Son amendement est en lien direct avec l'article 2 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen.

Monsieur COLLIARD : Non, il vient ici assez mal avec les considérations précédentes. Il aurait mieux sa place après le 7ème considérant.

Monsieur ABADIE : Je propose de scinder l'amendement de Mme Lenoir. Gardons ici le début de la phrase « que doit aussi être sauvegardée la liberté individuelle » et renvoyons le reste dans les considérants sur l'article 52.

Monsieur MAZEAUD : Sur le fond je ne suis pas très favorable à l'amendement de Mme Lenoir, mais j'accepterai la proposition transactionnelle de M. Abadie.

*(Elle est adoptée par huit voix pour et une contre (M. Lancelot)).*

*(M. Mazeaud donne lecture des considérants 6 à 8).*

Madame LENOIR : J'ai un amendement qui tend à reprendre purement et simplement notre rédaction de notre décision de 1985 (cumul emploi-retraite). Il

ne me paraît en effet pas souhaitable de nous fonder sur l'intérêt général, qui est une notion plus administrative.

Je propose donc d'écrire : « que si le principe énoncé à l'article 13 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen n'interdit pas au législateur de faire supporter à certaines catégories de personnes des charges particulières, en vue notamment d'améliorer les conditions de vie d'autres catégories de personnes, il ne doit pas en résulter de rupture caractérisée de l'égalité devant les charges publiques ; »

*(Mis aux voix, l'amendement est adopté à l'unanimité).*

*(M. Mazeaud donne lecture du 9ème considérant. Il est adopté).*

*(M. Mazeaud donne lecture des considérants 10 à 13).*

Monsieur le Président : M. Lancelot propose de censurer l'article 51 pour incompétence négative. Je vais d'abord mettre aux voix le projet du rapporteur qui rejette le grief et nous verrons bien.

*(Les considérants 10 à 13 sont adoptés dans la rédaction proposée par le rapporteur par huit voix contre une (M. Lancelot).*

*(M. Mazeaud donne lecture du considérant 14).*

Monsieur le Président : Nous avons un amendement de Mme Lenoir, qui va en donner lecture.

Madame LENOIR : La formulation retenue par le projet laisse à penser que nous validons les vacances de plus de deux ans dans des logements HLM. Pour les raisons que j'ai exposées tout à l'heure, je propose la censure.

*Mme Lenoir donne lecture de son amendement :*

« Considérant que l'article 232 II du code général des impôts introduit par la disposition contestée, exonère du paiement de la taxe instituée par ledit article, « les logements détenus par les organismes d'habitations à loyer modéré et les sociétés d'économie mixte destinés à être attribués sous conditions de ressources » ; que le fait que les pouvoirs publics contrôlent l'affectation des logements en cause n'est pas de nature à placer les organismes et sociétés mentionnées ci-dessus dans une situation justifiant une différence de traitement, eu égard à l'objet de la loi qui est de favoriser la disponibilité des logements

afin de satisfaire l'objectif constitutionnel visant à garantir à toute personne la possibilité de disposer d'un logement décent ; que dès lors, sont contraires à la Constitution les mots « à l'exception des logements par les organismes d'habitations à loyer modéré et les sociétés d'économie mixte et destinés à être attribués sous conditions de ressources » ;

Monsieur MAZEAUD : Je répète qu'une taxe qui a pour objet d'inciter à mettre des logements en location ne saurait s'appliquer à des organismes dont la vocation même est de louer des logements sociaux. D'ailleurs, personne au Parlement ne s'est ému de cette distinction entre bailleurs.

Monsieur COLLIARD : En effet, une telle question n'a pas été soulevée au Parlement.

Monsieur MAZEAUD : Et il est normal que nous nous appuyions sur les travaux parlementaires.

Madame LENOIR : Mais il n'y a rien à ce sujet dans les travaux parlementaires.

Monsieur COLLIARD : Précisément.

Monsieur LANCELOT : Nous ne pouvons pas nous substituer au législateur. Inversement, nous ne sommes nullement tenus par un consensus, séparation des pouvoirs oblige. Et si une disposition est inconstitutionnelle, nous devons en tirer les conséquences, quelles que soient les circonstances.

Monsieur le Président : Bien, je vais mettre aux voix l'amendement de Mme Lenoir.

*(Il est rejeté par six voix contre trois (Mme Lenoir, MM. Ameller et Lancelot).)*

Madame VEIL : Je me demande s'il n'aurait pas été possible de sous-amender le texte de Mme Lenoir, pour dire que l'exonération ne pouvait pas être systématique. Cela aurait permis au législateur de reprendre son idée, dans une loi cette fois-ci conforme à la Constitution.

*(M. Mazeaud donne lecture des considérations 15 à 20).*

Madame LENOIR : Je crains que l'énumération figurant dans le 19ème considérant ne puisse être exhaustive. Par ailleurs je propose de supprimer « dans un délai proche ». Nous rajoutons au texte, ce n'est pas notre rôle.

Monsieur le Secrétaire général : Le « notamment » répond à votre première préoccupation. Quant à la seconde, il est légitime d'exploiter les travaux préparatoires et la référence à un délai proche y figure.

Monsieur LANCELOT : Une loi qui nécessite autant de réserves est mauvaise et doit être censurée !

Monsieur ABADIE : En enlevant les mots « dans un délai proche » on change le sens de la réserve. A la limite, tout immeuble à vocation à disparaître un jour !

Monsieur MAZEAUD : Oui, je ne peux soutenir un tel amendement.

*(Mis au voix, l'amendement de Mme Lenoir est rejeté par six voix contre trois (Mme Lenoir, MM Ameller et Lancelot).*

*(Le projet de décision sur l'article 51 est adopté par huit voix contre une (M. Lancelot).*

Monsieur le Président : Nous abordons maintenant l'article 52 de la loi qui concerne la procédure de « réquisition avec attributaire ».

Monsieur MAZEAUD :

L'article 52 de la loi déferée ajoute un troisième régime aux deux régimes actuels de réquisition de logements, l'un résultant de l'article L. 2212-2 du code général des collectivités locales, l'autre des articles L. 641-1 à L. 641-14 du code de la construction et de l'habitation issus de l'ordonnance du 11 octobre 1945. Conçu pour faire face à des situations de crise grave affectant, au niveau local ou national, la généralité de la population (destructions causées par la guerre ou par des catastrophes naturelles par exemple), ce deuxième régime s'est révélé inadapté en raison de ses caractéristiques (durée de la réquisition trop brève lorsque d'importants travaux sont nécessaires, nécessité d'une entente directe entre requis et bénéficiaire de la réquisition, procédure déclarative). Il est donc tombé en désuétude.

L'article 52 ajoute un second chapitre intitulé « réquisition avec attributaire » au titre IV du livre VI du code de la construction et de l'habitation. L'intitulé du titre IV (jusqu'ici « logements d'office ») devient « mise en oeuvre du droit au logement par la réquisition ». Cette nouvelle procédure avait été conçue par le gouvernement précédent dans le cadre de l'élaboration du projet de loi

d'orientation relative au renforcement de la cohésion sociale qui, par suite de la dissolution de l'Assemblée nationale, n'avait pas abouti.

En vertu de l'article L. 642-1, l'initiative de la réquisition appartient au préfet. Celui-ci, afin de garantir le droit au logement, peut réquisitionner « dans les communes où existent d'importants déséquilibres au détriment de personnes à revenus modestes et de personnes défavorisées », les locaux vacants depuis plus de dix-huit mois au moins lorsque s'engage la procédure. Toutefois, sont seuls concernés les locaux sur lesquels une personne morale est titulaire d'un droit d'usage, à l'exception de ceux détenus par les sociétés civiles à caractère familial. La durée de la réquisition est d'un à six ans, mais peut atteindre douze ans, lorsque l'importance des travaux de mise aux normes minimales de confort et d'habitabilité le justifie.

L'originalité de cette procédure est d'imposer un tiers, l'attributaire, entre le titulaire du droit d'usage et le bénéficiaire de la réquisition. C'est à lui qu'incombent les travaux nécessaires à la remise des locaux aux normes d'habitabilité. Cet attributaire peut être une collectivité publique, un organisme d'habitations à loyer modéré, une société d'économie mixte ayant pour objet de construire ou de donner à bail des logements, ou encore un « organisme dont l'un des objets est de contribuer au logement des personnes défavorisées et agréé à cette fin par le représentant de l'Etat dans le département ».

Les relations entre l'attributaire et le titulaire du droit d'usage (section 3) sont régies par les dispositions du droit civil relatives au louage de choses. L'attributaire verse au titulaire du droit d'usage une indemnité mensuelle, égale au montant du loyer versé par le bénéficiaire, duquel sont déduits l'amortissement des travaux réalisés et les frais de gestion.

Les relations entre l'attributaire et le bénéficiaire (section 4) sont régies par la loi du 6 juillet 1989 sur les rapports locatifs. Le bénéficiaire s'acquitte auprès de l'attributaire d'un loyer dont le montant est réglementé.

Quant aux rapports entre l'Etat et l'attributaire (art. L. 642-4), ils sont régis par une convention dont le contenu n'est pas précisé par la loi mais qui pourra, nous a précisé oralement le Gouvernement, prévoir le versement d'une subvention au cas où les travaux à réaliser s'avèreraient très importants.

Une procédure contradictoire assez sophistiquée est prévue par la loi (section 2), au terme de laquelle le préfet peut prendre l'arrêté de réquisition. Enfin, la "sortie de réquisition" est organisée par l'article L. 642-27.

Les requérants articulent plusieurs griefs contre ce dispositif.

a) Ils font d'abord grief au législateur d'être resté en deçà de sa compétence en ne définissant avec une précision suffisante ni le champ d'application de la nouvelle procédure, ni les voies de recours juridictionnelles ouvertes contre la procédure de réquisition qu'il institue.

S'agissant, en premier lieu, du champ d'application géographique, il peut être répondu qu'en définissant les périmètres à l'intérieur desquels l'article 52 a vocation à recevoir application comme constitués par les « communes où existent d'importants déséquilibres entre l'offre et la demande de logements au détriment de personnes à revenus modestes et de personnes défavorisées », la loi a déterminé avec une précision suffisante les zones dans lesquelles le représentant de l'Etat pourra faire usage, sous le contrôle du juge, du pouvoir de réquisition qu'elle lui confie. Sans doute la formule est-elle moins détaillée que la définition des zones où est instituée la taxe sur les logements vacants. Mais le degré de précision exigé de la loi par l'article 34 de la Constitution est plus élevé pour fixer des règles (celles concernant l'assiette des impositions) que pour déterminer des principes fondamentaux (ceux du régime de la propriété). La formulation retenue est, par ailleurs, nettement plus précise que celle utilisée par l'ordonnance de 1945 sur les réquisitions (« villes où existe une crise grave du logement »). Elle reprend, presque mot pour mot, l'explicitation qu'en a donnée le Conseil d'Etat (CE, ASS, 11 juillet 1980, LUCAS, leb. p. 317).

Quant aux bénéficiaires de la réquisition, les "personnes à revenus modestes et les personnes défavorisées", il s'agit à l'évidence d'une population assez aisée à identifier.

S'agissant des voies de recours juridictionnels ouvertes au titulaire du droit d'usage, il est évident, sans qu'il soit besoin pour la loi de le préciser, que l'arrêté de réquisition pourra être soumis au contrôle du juge de l'excès de pouvoir, en vertu du principe fondamental reconnu par les lois de la République selon lequel, à l'exception des matières réservées par nature à l'autorité judiciaire, relève de la juridiction administrative l'annulation ou la réformation des décisions prises, dans l'exercice de prérogatives de puissance politique, par les autorités exerçant le pouvoir exécutif, leurs agents, les collectivités territoriales de la République ou les organismes publics placés sous leur autorité ou leur contrôle. Le contentieux des actes administratifs ayant des effets limitatifs du droit de propriété n'est pas en effet par nature réservé au juge judiciaire, comme le rappelle la décision 85-189 DC du 17 juillet 1985 (loi relative à l'aménagement foncier, Rec. p. 49, cons. 3 : "quelle que soit l'importance des tribunaux judiciaires en matière de protection de la propriété, il

résulte des termes de l'article 66 de la Constitution que celui-ci concerne la liberté individuelle et non le droit de propriété").

Par ailleurs, l'article L. 642-16 dispose que «le juge judiciaire fixe, le cas échéant, l'indemnisation par l'Etat du préjudice matériel, direct et certain, causé par la mise en oeuvre de la réquisition ». Enfin, comme l'indique l'article L. 642-19, le juge judiciaire connaîtra du contentieux des relations entre le titulaire du droit d'usage des locaux et l'attributaire de la réquisition.

Il résulte de tout ce qui précède que manque en fait le grief tiré de ce que la loi serait imprécise quant à la définition du champ d'application de la réquisition et aux possibilités de la contester.

**b) La deuxième série de griefs est tirée de la violation du droit de propriété et du principe d'égalité**

Les requérants soutiennent qu'en raison de sa durée, qui peut être égale à douze ans, la réquisition instituée par l'article 52 équivaut à un transfert de propriété. Ils estiment en outre attentatoire au droit de propriété les dispositions du nouvel article L. 642-15 du code de la construction et de l'habitation selon lesquelles l'indemnité versée par l'attributaire sera amputée, pendant la durée de la réquisition, des frais de gestion et du montant amorti des travaux nécessaires à la location des locaux. Ils présentent enfin comme contraire au principe d'égalité l'existence concomitante du régime de réquisition institué par l'ordonnance du 11 octobre 1945 et du régime institué par l'article 52 de la loi déferée.

Vous ne pourrez suivre les requérants lorsqu'ils soutiennent que la mise en oeuvre de la réquisition prévue par l'article 52 équivaut à un transfert de propriété au sens de l'article 17 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen. Le Conseil constitutionnel a en effet une conception assez stricte, mais qui correspond au texte, du champ d'application de cette disposition. Il ne saurait y avoir transfert de propriété au sens de l'article 17, selon notre jurisprudence, que dans deux cas seulement :

- soit qu'il y ait expropriation, dépossession pure et simple (comme dans le cas de la loi de nationalisation de 1982, décision n° 81-132 DC du 16 janvier 1982, p. 18) ;

- soit que les atteintes portées aux conditions d'exercice du droit de propriété soient d'une gravité telle que le sens et la portée du droit de propriété s'en trouvent dénaturés (cf. : 1/exemple d'absence de dénaturation : décision

n° 85-189 DC du 17 juillet 1985, p. 49 : loi relative à l'aménagement foncier ; cas d'une disposition ayant pour objet de soumettre à déclaration préalable toute division volontaire d'une propriété foncière située dans un site nécessitant une protection particulière à raison de sa qualité ; 2/exemple de dénaturation : décision n° 96-373 DC du 9 avril 1996, p. 47 ; la loi organique portant statut de la Polynésie française ; censure d'un régime d'autorisation préalable des transferts de propriété immobilière sans qu'aucun motif d'intérêt général ne soit exigé par la loi).

Dans le cas présent, il n'y a ni dépossession pure et simple ni dénaturation du droit de propriété.

La réquisition se borne en effet à restreindre les conditions d'exercice du droit de propriété, pour une période de temps limitée et pour un motif d'intérêt général : la mise en oeuvre du droit au logement. On ne peut donc parler de transfert du droit de propriété.

Le droit de propriété n'est pas davantage dénaturé, "vidé de son contenu". En effet, le dispositif mis en place est, conformément aux conditions posées par notre jurisprudence, entouré de garanties -procédurales et de fond- suffisantes (cf. décision n° 84-172 DC du 26 juillet 1984, p. 58).

1° Garanties procédurales d'abord : elles sont décrites aux articles L. 642-9 à L. 642-11. Le préfet notifie à la personne morale concernée son intention de procéder à la réquisition en lui indiquant les motifs et la durée de la réquisition envisagée. Celle-ci est mise à même de mettre fin, par ses propres moyens à la vacance, le cas échéant en effectuant elle-même les travaux nécessaires. Si tel n'est pas le cas le préfet prend un arrêté de réquisition motivé qui, comme il a été dit, pourra être soumis au contrôle du juge de l'excès de pouvoir (cf. décision n° 85-198 DC du 13 décembre 1985 : exemple de censure, le législateur n'ayant pas prévu, à l'occasion de l'instauration d'une servitude, de garanties procédurales d'information et de réclamation assorties de délais raisonnables pour écarter les risques d'arbitraire).

2° Garanties de fond ensuite : le titulaire du droit d'usage peut exercer un droit de reprise. Il n'est pas empêché de vendre son bien. Celui-ci peut retrouver son affectation antérieure, s'il le souhaite, à la fin de la réquisition. Il pourra enfin se faire indemniser par l'Etat des dégradations éventuelles commises par les bénéficiaires en vertu du droit commun.

Le droit de propriété est certes temporairement affecté dans un de ses attributs : le droit d'usage, mais, à mon sens, pas au point que cette atteinte soit contraire à la Constitution-.

La seule interrogation que l'on pourrait avoir à cet égard concerne l'article L. 642-27 qui traite de la "sortie de réquisition". On peut se demander en effet ce qu'il advient au cas où le préfet n'a pas proposé au bénéficiaire, comme il y est tenu en cas d'échec des autres solutions envisagées par le texte, un logement correspondant "à ses besoins et ses possibilités". Le Gouvernement vous explique certes, dans ses observations, qu'à l'évidence le bénéficiaire est déchu de tout titre d'occupation à l'expiration de la période de réquisition. Mais la loi est muette sur ce point. Or tout droit du bénéficiaire au maintien dans les lieux pour une période indéterminée porterait assurément au droit de propriété une atteinte propre à le dénaturer. Ce n'est donc que sous la réserve qu'il n'en soit rien que l'article 52 de la loi respecte le droit de propriété.

Reste la question de l'indemnisation du préjudice subi par le titulaire du droit d'usage. Le bon terrain juridique pour l'examiner n'est pas celui de l'article 17 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen, lequel n'exige "une juste et préalable indemnisation" que dans le cas d'une privation de propriété. Votre jurisprudence en conclut que "l'article 17 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen n'implique nullement que les lois ne puissent restreindre l'exercice du droit de propriété sans une indemnisation corrélative" (cf. décision n° 83-162 DC des 19 et 20 juillet 1983, p. 49 : loi relative à la démocratisation du secteur public ; cf. également : décision n° 81-133 DC du 30 décembre 1981, p. 41). Si l'on supprime la double négation, cela signifie que, selon notre jurisprudence, l'article 17 n'impose pas, en l'absence de dépossession, l'indemnisation préalable de simples atteintes au droit de propriété.

On sait d'ailleurs qu'en droit public français les servitudes d'urbanisme n'ouvrent droit à aucune indemnisation, même lorsqu'elles sont aussi préjudiciables qu'une interdiction de construire, par exemple. Juger que toute atteinte au droit de propriété exige réparation préalable mettrait à mal ce principe fondateur du droit de l'urbanisme.

Est-ce à dire pour autant qu'aucun principe constitutionnel ne fonde, en cas de simple atteinte au droit de propriété ou à l'un de ses attributs, un droit à réparation ? Non : il convient seulement de changer de terrain juridique.

On pourrait songer à se placer sur celui de l'article 2 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen qui, au nombre des "droits naturels et imprescriptibles de l'homme" fait figurer la propriété (cf. n° 94-347 DC du 3 août 1994, p. 113,

cons. 11 à 14 ; après avoir constaté que le nouveau régime de cession d'actions prévu par la loi n'entraîne pas dans le champ d'application de l'article 17, le Conseil a estimé que l'indemnité versée a posteriori aux personnes intéressées devait "être regardée comme répondant aux exigences de l'article 2 de la Déclaration de 1789 ; § 14).

Mais je vous propose de choisir le terrain, plus classique et plus adapté, me semble-t-il, au cas d'espèce, de la rupture de l'égalité devant les charges publiques.

C'est le terrain utilisé depuis 1923 par le Conseil d'Etat pour fonder le droit à réparation de toute personne à qui les pouvoirs publics imposent, dans l'intérêt général, une charge particulière ne lui incombant pas normalement. C'est alors l'Etat qui l'indemnise, sous réserve que le préjudice présente un caractère anormal et spécial (arrêts Couiteas, 30 novembre 1923, et Commune de Gavarnie, 22 février 1963).

C'est également le terrain choisi par notre Conseil dans sa décision 85-198 DC du 13 décembre 1985 (dispositions diverses relatives à la communication audiovisuelle - amendement dit "tour Eiffel"). Après avoir admis que l'institution de la servitude ne constituait pas une privation de droit de propriété au sens de l'article 17 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen mais une servitude d'intérêt public grevant l'immeuble, le Conseil constitutionnel a fondé le droit à réparation sur le principe d'égalité devant les charges publiques qui, dit la décision, "ne saurait permettre d'exclure du droit à réparation un élément quelconque du préjudice indemnisable". La différence avec l'indemnisation dans un cas de privation pure et simple de propriété, sur le fondement de l'article 17, est que, dans ce cas, l'indemnité sera postérieure au préjudice, et pourra être fixée par le juge administratif (même décision), alors que s'il y a dépossession l'indemnité devra être préalable et être fixée par le juge judiciaire.

C'est ce précédent que je vous propose de transposer en l'espèce, sans pour autant aller, comme en 1985, à la censure.

La loi déferée permet-elle l'indemnisation de tous les éléments du préjudice indemnisable subi par la personne morale dont le bien a été requis ? Les requérants se plaignent à cet égard de ce que l'indemnité versée au titulaire du droit d'usage soit amputée de l'amortissement des travaux exposés pour satisfaire aux normes minimales d'habitabilité. Il est vrai que cette indemnité pourra, à l'extrême, être nulle si le montant des déductions excède celui du loyer

versé par le bénéficiaire, lequel ne pourra être que modique (sauf à ce que l'Etat ait subventionné une partie desdits travaux).

Une deuxième réserve s'impose donc ici, suggérée au demeurant par le Gouvernement. Il convient d'interpréter l'article L. 642-16 comme permettant au juge judiciaire de condamner l'Etat à allouer, le cas échéant, une indemnité complémentaire au titulaire du droit d'usage. Ce sera le cas, en particulier, lorsque celui-ci souhaitera restituer aux locaux leur affectation initiale (le préjudice né de la remise des lieux dans leur état original -bureaux, locaux professionnels, etc...- devant être pris en compte dans l'indemnisation). Ce sera le cas, également, lorsque les travaux réalisés n'auront pas contribué, en totalité, ou même pour partie, à la valorisation du bien lorsque leur propriétaire en retrouvera l'usage.

Ce n'est que sous cette réserve d'interprétation que l'article 52 peut être regardé comme ne méconnaissant pas le principe d'égalité devant les charges publiques.

Le dernier grief peut être facilement écarté : le principe d'égalité ne fait nullement obstacle à ce que le législateur instaure, alors même qu'existent déjà des règles de réquisition de logements trouvant leur origine dans l'ordonnance du 11 octobre 1945, de nouvelles règles destinées à faire face à des modalités différentes et présentant des caractéristiques différentes, tenant en particulier, pour ce qui est de la procédure, à l'interposition d'un tiers entre la personne requise et le bénéficiaire de la réquisition, et, pour ce qui est du fond, à ce que l'ordonnance permet la réquisition de logements qui, sans être vacants, seraient "insuffisamment occupés", ce qui n'est pas le cas de la loi déférée. A vrai dire, le grief est même inopérant, c'est-à-dire insusceptible d'influencer la constitutionnalité de l'article contesté.

c) La dernière série de griefs est tirée d'atteintes à la vie privée et à l'inviolabilité du domicile

Aux termes de l'article L. 642-7 ajouté au code de la construction et de l'habitation pour l'article 52 de la loi déférée :

*« Le représentant de l'Etat dans le département peut nommer des agents assermentés afin de l'assister dans la procédure de réquisition. Ces agents sont astreints aux règles concernant le secret professionnel. Ceux-ci peuvent :*

*« 1° Consulter les fichiers des organismes chargés de la distribution de l'eau, du gaz, de l'électricité, du téléphone, ainsi que les fichiers tenus par les professionnels de l'immobilier, en vue de prendre connaissance des*

*informations strictement nécessaires à la recherche des locaux vacants, à la détermination de la durée de la vacance et à l'identification du titulaire du droit d'usage sur les locaux ;*

*« 2° Visiter, accompagnés le cas échéant d'experts, les locaux susceptibles d'être réquisitionnés ; le titulaire du droit d'usage donne son accord pour cette visite ; à défaut, celle-ci ne peut avoir lieu que sur autorisation du juge judiciaire ».*

Quant à l'article L. 642-8, il prévoit que les services fiscaux fournissent au représentant de l'Etat dans le département les informations nominatives dont ils disposent sur la vacance.

Les requérants estiment que ces dispositions portent atteinte à la liberté individuelle "sous ses aspects du droit à la vie privée et de l'inviolabilité du domicile". Le Gouvernement critique vigoureusement cette expression estimant "qu'il est abusif d'invoquer la liberté individuelle à propos de ces dispositions". Vient ensuite un long plaidoyer en faveur d'une conception stricte de la liberté individuelle au sens de l'article 66 de la Constitution dans la mesure où sa sauvegarde emporterait automatiquement l'intervention du juge judiciaire.

Une telle analyse me semble en porte à faux avec la jurisprudence de notre Conseil, qui a au contraire une conception extensive de la notion de liberté individuelle, laquelle recouvre, non seulement le droit à la sûreté et l'inviolabilité du domicile, mais également un ensemble composite de libertés : la liberté d'aller et venir, le droit à la vie privée, l'inviolabilité de la correspondance, la liberté du mariage, etc... Seule toutefois une atteinte substantielle à de telles libertés nécessite l'intervention du juge judiciaire alors que les atteintes à la sûreté (privation de liberté par exemple) ou à l'inviolabilité du domicile (cf. jurisprudence sur les perquisitions) l'exigent toujours.

Il est vrai que demeurent dans notre jurisprudence des incertitudes sur le contenu de la "liberté individuelle" au sens de l'article 66, le flottement dans le vocabulaire employé révélant, comme c'est souvent le cas, l'existence d'un enjeu de fond qui est ici le conflit de frontières entre les deux ordres de juridiction.

Mais il me paraît possible de répondre aux griefs des requérants sans trancher ces débats de fond que je laisse à votre sagacité.

1° S'agissant de la consultation des fichiers, et des informations nominatives communiquées au préfet par l'administration fiscale, le grief tiré de la violation du droit au respect de la vie privée doit être rejeté. En effet, seule la

méconnaissance grave du respect de la vie privée est susceptible de porter atteinte à la liberté individuelle (97-389 DC du 22 avril 1997, rec. p. 45, cons. 44).

Mais le dispositif contesté apporte sur ce point des garanties suffisantes. Il résulte en effet des termes des articles L. 642-7 et L. 642-8, rapprochés de ceux de l'article L. 642-1, que l'accès du préfet à des informations nominatives sera restreint aux données nécessaires à l'identification des locaux vacants depuis plus de dix-huit mois. Il s'agit, rappelons-le, de locaux, par hypothèse vacants. Le titulaire du droit d'usage ne peut être qu'une personne morale, étant entendu que sont exclues du champ d'application du texte les sociétés civiles à caractère familial.. De plus, les agents habilités à consulter ces fichiers seront assermentés et soumis au secret professionnel, comme le sont déjà les agents des services fiscaux. Compte tenu de ces garanties, les dispositions critiquées ne mettent en cause ni le secret de la vie privée, ni aucun autre principe ou règle de valeur constitutionnelle (en ce sens : 84-172 DC du 26 juillet 1984, rec. p. 58, cons. 14 à 16).

2° Par ailleurs, à l'effet de mettre en oeuvre l'objectif de valeur constitutionnelle que constitue la possibilité pour toute personne de disposer d'un logement décent, le législateur a pu légitimement prévoir la possibilité d'opérer des visites dans les locaux vacants appartenant aux personnes morales titulaires du droit d'usage. En cas d'opposition de leur part, et contrairement à ce que soutiennent les requérants, la visite sera subordonnée à une autorisation de l'autorité judiciaire.

Compte tenu de l'ensemble de ces garanties, la disposition contestée ne porte pas atteinte à l'inviolabilité du domicile ni à aucun autre principe ni règle de valeur constitutionnelle.

Monsieur le Président : Merci. Nous avons fait un tour très complet de la question.

Madame LENOIR : Je tiens à revenir sur la question de la liberté individuelle. Nous le ferons à l'occasion de la lecture de la décision, je l'espère. Je voudrais également dire que le Secrétariat général du Gouvernement ne constitue pas une troisième chambre du Parlement et le Conseil constitutionnel la quatrième. Il ne faut pas dépasser les bornes. J'en resterai là sur ce point.

J'ai une question précise à poser :

Pourra-t-on réquisitionner les logements vacants des HLM ?

Monsieur le Président : Bon. Passons au texte de la décision.

Monsieur MAZEAUD : Je souhaiterais tout de même dire auparavant une chose : je ne considère pas que le secrétariat général du Gouvernement constitue une « troisième chambre » dont le point de vue nous lierait.

C'est une procédure contradictoire. Il est bon, nécessaire même, que nous connaissions le point de vue du Gouvernement sur le texte de la loi.

*Monsieur MAZEAUD donne lecture de la décision sur l'article 52.*

Monsieur AMELLER : J'ai un tout petit amendement sur l'exposé des griefs : supprimer les deux « en effet » au 22<sup>ème</sup> considérant. On a l'air de prendre ces griefs à notre compte.

Monsieur le Président : D'accord.

Madame LENOIR : « En raison de l'existence concomitante de deux procédures de réquisition ». Ce n'est pas cela. Il faut dire « en raison du maintien de deux procédures ».

Monsieur LANCELOT : Non. On en maintient une, celle de 1945. Et on en crée une autre. On pourrait parler plus simplement de « la coexistence de deux législations ».

Monsieur le Président : D'accord. Poursuivons.

Madame LENOIR : J'ai un petit amendement sur le 31<sup>ème</sup> considérant, en haut de la page 15.

Je propose : « que, si la mise en oeuvre de la procédure de réquisition prévue par la disposition contestée n'emporte pas, par elle-même, contrairement à ce que soutiennent les requérants, privation du droit de propriété au sens de l'article 17 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen, elle limite néanmoins, pour une période de temps déterminée, le droit d'usage des locaux réquisitionnés ; qu'une telle limitation, alors même qu'elle répond à un objectif de valeur constitutionnelle, ne saurait revêtir un caractère de gravité tel qu'elle dénature le sens et la portée du droit de propriété » ;

C'est presque la rédaction du projet, sauf que l'on fait disparaître la référence à l'intérêt général. C'est une conception trop administraticiste et trop vague. Nos décisions ne s'y réfèrent pas.

Monsieur le Président : D'accord.

Monsieur GUÉNA : « Tel que protégé ». Ce n'est pas bien beau. Il vaudrait mieux en rester à « au sens de ».

Et on pourrait parler d'« une période de temps déterminée » au lieu d'«une certaine période ».

Monsieur le Président : D'accord. Poursuivons.

Monsieur GUÉNA : « Sous cette réserve » c'est « sous ces réserves » qu'il faut dire.

Monsieur le Président : Oui.

Madame LENOIR : Je propose, par mesure de coordination, que l'on parle dans le titre de « moyen tiré de la violation de la liberté individuelle ».

Je ne vois pourquoi on gommerait cette notion importante. Je voudrais ajouter que la référence à la liberté individuelle n'emporte pas forcément compétence du juge judiciaire. On parlerait des « atteintes à la liberté individuelle, sous ses aspects du droit à la vie privée et à l'inviolabilité du domicile ».

Monsieur COLLIARD : Mais on ne parle que de logements vacants appartenant à des personnes morales. Que vient faire ici la liberté individuelle ?

Monsieur LANCELOT : Quid des SCI à caractère familial ? Sont-elles concernées ?

Monsieur MAZEAUD : Elles sont exclues du champ d'application par l'article L. 642-2.

Pour ma part, je n'ai pas de crainte pour la liberté individuelle, s'agissant de la disposition contestée.

Mais je relis la saisine qui parle d'atteinte à la liberté individuelle « sous ses aspects du droit à la vie privée et d'inviolabilité du domicile ».

Il n'y aura pas d'atteinte à la liberté individuelle, en l'espèce, puisque le juge doit autoriser les visites en cas de désaccord.

Monsieur le Président : Les requérants se plaignent bien d'une atteinte à la liberté individuelle. Mais il n'y a pas de « notamment ».

On reprend donc exactement la saisine dans le titre. Et on met des guillemets.

Monsieur le Président : Qui est pour ?

Madame LENOIR : En ce qui concerne le juge judiciaire, il faudrait préciser que l'on puisse demander des comptes aux agents assermentés.

Monsieur le Secrétaire général : Ce serait ajouter à la loi. Cela ne s'impose pas ici parce qu'il s'agit de locaux vacants.

Monsieur GUÉNA : Que dit le texte ?

Monsieur le Président : Il parle d'autorisation du juge et non de contrôle.

Madame VEIL : Encore une réserve ! Je suis contre.

Monsieur le Président : Alors, restons-en là.

Je mets le projet de décision sur l'article 52 aux voix. Qui est pour ?

*Il est adopté par sept voix contre deux (Mme LENOIR et M. LANCELOT).*

*(La séance est suspendue à 13 heures et reprise à 14 h 30).*

Monsieur MAZEAUD : L'article 107 a pour objet de modifier la procédure de saisie immobilière du logement principal.

### *1°) La procédure de saisie immobilière du logement principal :*

Depuis le code de procédure civile de 1806, appelé aujourd'hui "ancien code de procédure civile", la procédure de saisie immobilière n'a guère évolué ; la seule réforme importante date en effet de 1938, une loi récente du 23 janvier 1998 étant toutefois intervenue dans le domaine particulier de la vente du logement principal du débiteur, sur laquelle je reviendrai dans un instant.

Pourtant cette procédure ancienne a depuis longtemps montré ses limites ; néanmoins, et alors que les voies d'exécution mobilières (saisie des meubles, des salaires...) ont été totalement rénovées par la loi du 9 juillet 1991, aucune réforme substantielle n'a encore vu le jour, bien qu'à différentes reprises le ministère de la justice se soit engagé dans la voie d'une réforme dont l'aboutissement se heurte en réalité essentiellement au rôle qu'il convient de reconnaître aux avocats et aux notaires dans le déroulement de la procédure de saisie.

Je vous rappelle que la saisie immobilière est une voie d'exécution forcée permettant en principe à tout créancier de saisir un immeuble appartenant au débiteur, puisqu'en application des articles 2092 et 2093 du code civil les biens du débiteur sont le gage commun de ses créanciers.

Avant de décrire le dispositif critiqué par les requérants, je m'attacherai à vous présenter le mécanisme de saisie immobilière en vigueur avant la loi précitée de 1998 : le créancier poursuivant qui entendait obtenir la vente de l'immeuble de son débiteur établissait un cahier des charges contenant toutes les indications sur la vente sur adjudication ; figurait notamment dans les énonciations du cahier des charges la mise à prix de l'immeuble ; celle-ci **relevait exclusivement du créancier poursuivant ; dans la pratique, ce dernier n'avait aucun intérêt à fixer une mise à prix trop élevée, parce qu'elle risquait de décourager les amateurs éventuels et surtout parce qu'à défaut d'enchérisseurs, il pouvait être déclaré adjudicataire de l'immeuble au prix fixé dans le cahier des charges. En effet, je vous rappelle qu'une fois les formalités de publicité effectuées et les éventuelles contestations tranchées, l'adjudication se fait aux enchères publiques, selon la fameuse procédure de la vente aux bougies. S'il ne survient pas d'enchères pendant la durée de trois bougies, le poursuivant est déclaré adjudicataire pour la mise à prix.**

**En réalité, la mise à prix était souvent fixée à un prix très bas, n'ayant que très peu de rapport avec la valeur du bien ; en effet, le créancier**

**poursuivant, généralement titulaire d'une sûreté de premier rang, la déterminait uniquement en fonction de la somme qu'il voulait récupérer.**

**Une sorte de garde-fou existait néanmoins : il s'agit de la procédure de surenchère, prévue par les dispositions des articles 708 et suivants de l'A.C.P.C., toujours en vigueur, qui permet à toute personne, dans les dix jours suivant l'adjudication de faire une surenchère du 10<sup>ème</sup> au moins du prix principal de la vente. Une telle remise en cause d'une adjudication déjà réalisée et qui oblige à procéder à une seconde adjudication doit permettre à l'immeuble d'atteindre le plus haut prix possible ; mais cette protection contre la fraude connaît bien entendu des limites, et laisse en tout hypothèse le débiteur dépourvu de toute action propre.**

Compte tenu des effets pervers ainsi constatés et pour renforcer la protection des débiteurs, souvent des personnes surendettées, et aussi indirectement la situation des autres créanciers, la loi n° 98-46 du 23 janvier 1998 a instauré de nouvelles garanties s'agissant du logement principal, visant à éviter une sous-évaluation du logement et une vente à vil prix. Ainsi, cette loi, qui a modifié l'article 690 de l'ancien code de procédure civile, a prévu la possibilité pour le débiteur de contester le montant de la mise à prix pour cause d'insuffisance manifeste, le déroulement de la vente aux enchères ne subissant en lui-même aucune modification ; la contestation est tranchée par le tribunal **en tenant compte de la valeur vénale de l'immeuble ainsi que des conditions du marché, après consultation ou expertise** ; cette fixation d'une nouvelle mise à prix ne peut pas être contestée ; à défaut d'enchères sur la mise à prix fixée par le juge, il est immédiatement procédé à la remise en vente sur baisses successives, le cas échéant jusqu'au montant de la mise à prix initiale ; en cas d'enchère à un niveau intermédiaire, l'adjudication repart à la hausse ; **à défaut d'adjudication, le poursuivant est déclaré adjudicataire pour la mise à prix qu'il avait initialement lui-même fixée.**

C'est sur ce système récent et très novateur, dont un bilan peut au demeurant difficilement être dressé, que reviennent les articles 107 et 109 de la loi déferée. Comme l'indiquent l'exposé des motifs du projet de loi et les propos du secrétaire d'Etat au logement lors des débats parlementaires, le gouvernement a entendu remédier aux inconvénients que pouvait avoir la remise en vente sur baisses successives jusqu'à la mise à prix faite initialement par le créancier : pour éviter que les enchérisseurs n'attendent la baisse de la mise à prix judiciaire pour porter les premières enchères, dans l'espoir d'emporter le bien au meilleur prix, il résulte de la nouvelle procédure ici contestée que :

**1°) en l'absence d'enchère sur la mise à prix réévaluée, le créancier poursuivant est déclaré adjudicataire au montant ainsi fixé ;**

**2°) à sa demande, le bien est de droit remis en vente au prix judiciairement fixé ; à la nouvelle audience d'adjudication qui ne peut être éloignée de plus de 30 jours et qui donne lieu à publicité, le juge procède à la remise en vente sauf si le poursuivant déclare expressément abandonner les poursuites ;**

**3°) A défaut d'enchère lors de cette audience le bien est adjugé d'office au créancier au prix fixé par le tribunal.**

**Un mécanisme tendant à limiter les conséquences particulièrement rigoureuses de cette procédure pour le créancier est parallèlement instauré par l'article 109 de la loi : le poursuivant peut se faire substituer dans un délai de deux mois toute personne remplissant les conditions pour enchérir. Par ailleurs, conformément au droit commun de la procédure de saisie, une surenchère est possible dans les conditions des articles 708 et suivants, que j'ai décrites il y a quelques instants, tout comme est possible l'engagement de la procédure de folle enchère dans les termes du droit commun (articles 733 et suivants).**

Selon le gouvernement, ce système permet de concilier les droits du créancier et du débiteur en assurant la réalisation de l'immeuble dans des conditions économiques plus satisfaisantes.

## **2°) *Griefs et discussion :***

Les requérants estiment que la contrainte que la nouvelle procédure fait peser sur le créancier est attentatoire au droit de propriété ainsi qu'au principe d'égalité devant les charges publiques. A cet égard, je rappelle que le dispositif a été vivement critiqué par l'opposition lors des débats parlementaires, dans la mesure où il contraint le créancier poursuivant, sauf à renoncer à la poursuite, à acquérir un bien à un prix qu'il ne souhaite pas ; ainsi, M. Girod, rapporteur pour la Commission des lois du Sénat a indiqué : " *Un tel mécanisme serait susceptible de compromettre gravement la situation du créancier, soit qu'il se trouve dans l'impossibilité de recouvrer sa créance à défaut de pouvoir prendre le risque d'assumer le prix d'adjudication, soit qu'ayant choisi de faire valoir ses droits il se trouve contraint de payer un prix insupportable pour lui. Dans l'hypothèse où ce créancier serait par exemple une copropriété, cela pourrait plonger brutalement plusieurs familles dans une situation financière inextricable...*"

La difficulté d'ordre constitutionnel relative à la disposition contestée tient en effet à l'obligation dans laquelle va pouvoir se trouver le créancier, en l'absence de surenchère, d'acquérir l'immeuble à un prix judiciairement fixé auquel il n'a pas expressément consenti, puisqu'il diffère de la mise à prix qu'il avait faite ; le créancier qui entendrait ne pas encourir le risque de devenir adjudicataire à un prix qui ne lui convient pas, ne se voit offrir qu'une seule possibilité : abandonner expressément les poursuites. Enfermer le créancier dans une telle alternative pose un problème de constitutionnalité au regard de la jurisprudence du Conseil constitutionnel relative au droit de propriété ; en effet, si le droit de propriété ne revêt pas un caractère absolu, il ne saurait néanmoins lui être porté, ainsi qu'à ses modalités d'exercice, des limitations d'une gravité telle que l'atteinte qui en résulterait dénaturerait le sens et la portée de ce droit ; ceci résulte d'une jurisprudence constante du Conseil constitutionnel rappelée récemment dans la décision n°96-373 DC du 9 avril 1996 portant sur la loi organique relative au statut d'autonomie de la Polynésie française, comme je l'ai indiqué précédemment lors de l'examen des griefs portant sur l'article 52 de la loi.

En l'espèce, le mécanisme institué limite grandement l'un des attributs essentiels du droit de propriété, à savoir l'exercice du droit de disposer librement de son patrimoine en acquérant un bien en toute connaissance de cause, c'est-à-dire en consentant librement et de façon éclairée à la vente. A cet égard, je tiens à souligner qu'un tel consentement existe bien sous l'empire de la loi du 23 janvier 1998 puisqu'en toute hypothèse, le créancier poursuivant ne devient adjudicataire du bien qu'au prix qu'il a lui-même fixé dans le cahier des charges.

Il convient de relever que la faculté donnée par le législateur au créancier de renoncer aux poursuites n'équivaut pas à la manifestation d'une volonté, qui serait exprimée en toute connaissance de cause, de ne pas acquérir le bien : en effet, c'est avant la seconde audience d'adjudication que le créancier doit renoncer expressément aux poursuites, alors qu'il n'est pas en mesure, par définition, de savoir si des enchères seront ou non portées ; c'est en quelque sorte sous la contrainte d'éléments extérieurs aléatoires qu'il se décide. Par l'effet de cette contrainte, qui n'est pas si éloignée d'un vice du consentement, la propriété du bien va lui être transférée, alors même qu'il avait, en souhaitant une nouvelle audience d'adjudication, manifesté sa "réticence" à devenir adjudicataire.

En outre, cet abandon des poursuites équivaut à un renoncement, certes temporaire -en tout cas en théorie- au recouvrement de sa créance par le créancier poursuivant, alors pourtant que ce dernier se trouve dans la plénitude

de ses droits, en possession d'un titre exécutoire, c'est à dire d'un jugement ou d'un acte notarié, qui seul permet de saisir un immeuble. Ceci revient à priver momentanément le créancier d'un élément d'actif du patrimoine de son débiteur, sans que l'on connaisse la durée de cette privation, alors qu'il n'y a pas lieu de présumer sa mauvaise foi dans l'engagement de la poursuite ; il n'y a pas lieu davantage de le sanctionner en lui imposant le prix d'adjudication, sachant que, dans de nombreuses hypothèses, le créancier poursuivant devient adjudicataire du seul fait de l'absence d'acheteur potentiel et non parce qu'il s'agit d'une vente "arrangée".

Les limites ainsi portées à l'exercice du droit de propriété ne sont compensées ni par la faculté ouverte par l'article 109 de la loi au créancier déclaré adjudicataire d'office de se faire substituer un tiers dans les deux mois de l'adjudication, ni par les dispositions procédurales de droit commun (surenchère).

Ce seul motif d'inconstitutionnalité est juridiquement suffisant pour nous conduire à censurer l'article ; néanmoins, un autre motif d'inconstitutionnalité existe. En effet, au cas où le créancier devrait revendre le bien à la suite de l'acquisition à laquelle il a été contraint et où, en raison de la situation du marché immobilier, la valeur de revente serait inférieure à la valeur fixée par le juge en application des dispositions contestées, l'intéressé subirait une diminution de son patrimoine assimilable à une privation de propriété, sans qu'aucune nécessité publique ne l'exige et sans possibilité d'indemnisation. Une telle situation, même si elle ne devrait pas fréquemment se présenter, est directement contraire à l'article 17 de la Déclaration, comme le Conseil l'a déjà admis notamment dans la décision n° 89-256 DC du 25 juillet 1989, (rec. p. 53, cons. 19).

Compte tenu de ces éléments, je vous propose donc de déclarer contraires à la Constitution les dispositions du II de l'article 107 de la loi qui nous est déférée ; ces dispositions sont par ailleurs indissociables du I de l'article 107 qui abroge le dernier alinéa de l'article 706 de l'ancien code de procédure civile, alinéa issu de la loi de 1998 ; elles sont également indissociables de celles de l'article 109 de la loi qui prévoient la faculté pour le créancier adjudicataire de se substituer une personne capable d'enchérir ; ce sont donc deux articles que je vous propose de déclarer contraires à la Constitution.

Monsieur ABADIE : J'approuve tout à fait le raisonnement et la conclusion du rapporteur et je voterai donc pour la censure de l'article ; mais je voudrais exprimer une sorte de crainte ; en effet, cette disposition est exactement celle du dispositif de la loi de 1924 qui institue très précisément et exactement le même système en Alsace-Moselle. Je pose donc le problème de l'égalité de traitement

sur le territoire de la République. Il est difficilement envisageable de soulever d'office l'inconstitutionnalité de la loi de 1924, mais déclarer contraire l'article 107 fait apparaître une rupture caractérisée de l'égalité entre le droit de la France de l'intérieur et le droit alsacien mosellan. Il y a là une vraie difficulté.

*(Motion d'ordre du Professeur LANCELOT qui propose de demander à Madame VEIL sa position sur l'ensemble des dispositions restant en discussion, compte tenu de la nécessité pour elle de se retirer).*

Madame VEIL : En effet, je ne peux rester plus longtemps car il n'y a qu'un vol sur Air Algérie. Je n'ai donc pas d'autre solution que de partir. Je n'ai aucune observation sur le texte du projet de décision sur lequel je suis tout à fait d'accord. Je suis sur la ligne du rapporteur.

Je remercie le Professeur LANCELOT.

Monsieur le Président : Nous sommes très fiers que vous participiez à cette mission en Algérie et vous souhaitons pleine réussite dans son déroulement.

*(Applaudissements à la sortie de Madame VEIL).*

Monsieur COLLIARD : Je suis aussi tout à fait d'accord avec le rapporteur. J'ai seulement un scrupule par rapport à ce qu'a dit Monsieur ABADIE ; la difficulté dont il fait état est inhérente à la spécificité du droit alsacien-mosellan ; en l'état, respectons la en gardant le silence sur le texte de 1924. Par ailleurs, que nous annulions les dispositions parce qu'elles sont contraires au droit de propriété, d'accord, mais ne rétablissons pas les dispositions antérieures à la loi de janvier 1998 qui portent manifestement aussi atteinte au droit de propriété, mais cette fois-ci du débiteur.

Monsieur MAZEAUD : C'est bien entendu la loi de 1998 qui reste en vigueur. Notre censure va peut-être conduire la chancellerie à revoir les dispositions sur les saisies immobilières ; à chaque changement de Gouvernement, on reprend un travail sur les saisies immobilières, mais du fait des lobbies avocats-notaires rien ne sort.

Madame LENOIR : S'agissant de l'Alsace-Moselle, on a été confronté au même problème en 71, sur la liberté d'association. Le projet de loi reprenait la procédure d'Alsace-Moselle. On a considéré que la loi déferée était contraire à la Constitution et elle seule ; ce n'est pas parce qu'il y a une loi par ailleurs contraire à la Constitution qu'il faut accepter les inconstitutionnalités des textes nouveaux.

Monsieur le Secrétaire général : Dans la chronique que je ferai, je rappellerai le maintien des dispositions de la loi de 1998 afin qu'il n'y ait pas d'ambiguïté.

*(Monsieur MAZEAUD procède à la lecture du projet).*

Madame LENOIR : Je propose un amendement de forme qui me paraît plus conforme à l'article 17 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen ;

*« Sans qu'une nécessité publique l'exige évidemment et sans possibilité d'indemnisation ».*

Je suggère donc l'ajout d'« évidemment » au 41<sup>ème</sup> considérant.

Monsieur GUÉNA : Il faut laisser ne l'exige ; au 18<sup>ème</sup> siècle, on comprenait, mais aujourd'hui cela n'a pas de sens, même avec le maintien du « ne ».

Monsieur LANCELOT : On ne va pas traduire en français « rap » la déclaration de 1789 !

Monsieur MAZEAUD : Je suis d'accord avec Noëlle LENOIR même si je pense que cela n'ajoute pas grand chose.

Monsieur GUÉNA : Je renonce à mon amendement.

Monsieur MAZEAUD : L'article 119 modifie le code de la construction et de l'habitation en ce qui concerne la matière de l'expulsion. Un article L. 613-6 est ainsi introduit dans ce code aux termes duquel : "Lorsque le représentant de l'Etat dans le département accorde le concours de la force publique, il s'assure qu'une offre d'hébergement tenant compte, autant qu'il est possible, de la cellule familiale est proposée aux personnes expulsées. Le défaut de concours de la force publique pour ce motif ne fait pas obstacle au droit pour le bailleur d'obtenir une indemnisation du préjudice subi, conformément à l'article 16 de la loi n° 91-650 du 9 juillet 1991."

Les requérants font grief à cette disposition de porter atteinte au principe de la séparation des pouvoirs dans la mesure où en soumettant à la réalisation d'une démarche administrative préalable, tendant à l'hébergement de la personne expulsée, le concours de la force publique, le législateur ne respecterait pas la force exécutoire des décisions de justice.

1°) **Pour répondre à ce grief, il est en premier lieu nécessaire de nous arrêter sur le sens et la portée exacte de la disposition contestée ; de sa lecture il résulte, me semble-t-il sans équivoque, que le concours de la force publique peut être refusé pour le motif suivant : le préfet ne s'est pas assuré qu'une offre d'hébergement a été proposée aux personnes expulsées.** Le rapprochement entre les deux phrases de l'article ne laisse à cet égard aucun doute ; s'il pourrait y avoir une interrogation sur l'interprétation que je vous suggère dans l'hypothèse où la disposition ne comporterait que la première phase, il n'en est pas de même dans la mesure où la seconde phrase commence par : **« le défaut de concours de la force publique pour ce motif... »** ; le non-accomplissement par le préfet de la diligence prévue à la première phrase peut donc avoir une conséquence extrême au regard du concours de la force publique, à savoir le refus dudit concours.

**Une telle lecture, purement littérale du texte, fait apparaître, comme je m'attacherai à le démontrer dans quelques instants, un cas spécifique de refus du concours de la force publique, autonome et particulier, ouvrant évidemment droit à indemnisation du propriétaire.**

Mais avant de poursuivre plus avant dans l'analyse de constitutionnalité de l'article critiqué, **il convient de s'interroger sur le point de savoir si, comme le soutient le Gouvernement, sa lecture ne doit pas être autre, à savoir qu'il ne modifierait en rien l'obligation qui pèse sur l'autorité administrative d'accorder le concours de la force publique ; l'existence d'une offre d'hébergement de la personne expulsée ne serait donc pas une condition préalable à l'octroi de la force publique (observations SGG p. 17).**

**Pour soutenir cette analyse, le Gouvernement s'appuie en réalité exclusivement sur ce que serait la volonté du législateur, passant outre la lettre de la loi ; attardons nous donc un instant sur les travaux parlementaires : ils font apparaître que la rédaction du texte a fortement évolué tout au long des débats ; ainsi, le projet de loi déposé était, en ce qui le concerne, dépourvu de toute ambiguïté, puisqu'il était ainsi rédigé : "Avant d'accorder le concours de la force publique, le préfet doit s'assurer qu'une offre d'hébergement est proposée aux personnes expulsées" ; l'offre d'hébergement était donc bien la condition préalable à l'exécution forcée de l'expulsion par concours de la force publique ; comme l'indiquait lors des premiers débats le secrétaire d'Etat au logement, il s'agissait de substituer une logique de travail social et de prévention à la logique de l'ordre public.**

Or, au Sénat, un amendement devait être déposé par le président de la Commission des lois visant à ne pas faire de l'offre d'hébergement une condition

de l'octroi du concours de la force publique ; la précédente formulation était modifiée dans les termes qui sont devenus ceux du texte définitif. Le Gouvernement a donné son accord exprès sur la portée de l'article ainsi amendé ; lors de la séance du 1<sup>er</sup> juillet M. Besson a ainsi indiqué, reprenant quasiment à l'identique une précédente intervention en date du 18 mai devant l'Assemblée nationale : "*..les règles d'octroi du concours de la force publique ne sont pas modifiées par cet article. L'octroi du concours de la force publique n'est pas subordonné à une offre de relogement puisque l'Etat, tenu de prêter son concours à l'exécution des décisions de justice en application de l'article 16 de la loi du 9 juillet 1991, ne saurait subordonner cette décision à une démarche administrative préalable. Il s'agit simplement du rappel d'une diligence que le préfet accomplit lorsqu'il octroie le concours de la force publique*".

**Mais si l'intention du législateur semble bien être celle-ci, il est constant, en matière d'interprétation de la loi, que l'interprétation littérale doit l'emporter lorsque les termes de la loi sont dépourvus de toute ambiguïté ;** or tel est le cas ici, comme je me suis attaché à le démontrer au début de mon rapport sur cet article. Voici donc pourquoi j'écarte sans hésiter l'analyse du Gouvernement, qui ne résiste pas à la lecture de la seconde phrase de l'article L. 613-6.

**2°) La disposition législative ainsi analysée est-elle conforme à la Constitution ?**

**Nous sommes donc devant un nouveau cas de non concours de la force publique, puisqu'en effet, en application d'une jurisprudence ancienne et que vous connaissez fort bien, l'autorité administrative apprécie les conditions d'exécution par concours de la force publique et peut refuser ce concours "tant qu'elle estime qu'il y a danger pour l'ordre et la sécurité"** ; cette formulation est celle de la décision du Conseil d'Etat Couitéas du 30 novembre 1923. Or, l'arrêt Couitéas et sa filiation marquent bien que les cas de refus de concours non fautif restent extrêmement circonscrits : le justiciable nanti d'une décision de justice dûment revêtue de la formule exécutoire est en droit de compter sur la force publique pour l'exécution du titre qui lui a été ainsi délivré. L'administration doit non seulement respecter les jugements rendus contre elle, mais prêter son concours à l'exécution de ceux intervenus entre des personnes privées.

**Or, dans l'article critiqué, ce n'est pas de cet ordre public dont il s'agit ; c'est la non réalisation, par elle-même, d'une démarche administrative préalable qui est de nature à faire obstacle à l'exécution d'une décision de justice. A cet égard je rappelle que l'exception visée par la jurisprudence**

**Couitéas est d'interprétation stricte.** Elle ne couvre que les cas où l'exécution de la décision de justice risque de troubler véritablement l'ordre public. Comme le note le commentateur de l'arrêt Couitéas aux GAJA, les termes "ordre public" sont pris au sens d'"ordre dans la rue", à l'exclusion de toute notion d'"ordre public social" et de toute considération de nature humanitaire (C.E., 16 avril 1946, Société anonyme des logements économiques, Leb. p. 117). Depuis cette décision, la jurisprudence du Conseil d'Etat ne semble pas, s'agissant du refus du concours de la force publique, avoir évolué dans sa conception du contenu de l'ordre public lui-même.

Sur ce point précis, vous avez pu constater que le Gouvernement, dans ses observations, fait, pour sa part, état d'une évolution récente de la jurisprudence administrative : il s'agit de la décision du 27 octobre 1995 relative "au lancé de nains" ; il nous est ainsi indiqué que le respect de la dignité de la personne humaine est l'une des composantes de l'ordre public ; il n'y a sûrement aucun doute dans le cadre particulier qui a donné lieu à cette jurisprudence ; mais, s'agissant du problème qui nous occupe, je n'ai pour ma part pas de doute sur le contenu jurisprudentiel de l'ordre public. Je rencontrerai d'ailleurs quelque difficulté à concevoir que l'exécution d'une décision de justice puisse être attentatoire à la dignité de la personne humaine !

Ce n'est donc pas de l'ordre public en tant que tel qu'il s'agit lorsque le concours de la force publique est refusé à défaut d'offre d'hébergement.

Il s'agit purement et simplement de faire dépendre l'octroi du concours de la force publique de la réalisation d'une démarche administrative, ce qui revient à nier les conséquences qui s'attachent à l'autorité des décisions de justice, qui ont force exécutoire et à l'exécution desquelles la force publique est tenue de prêter son concours ; c'est le principe constitutionnel de la séparation des pouvoirs qui est en cause. Notre jurisprudence, en matière de validations législatives, fait bien apparaître que le terrain constitutionnel du problème qui nous est soumis est celui-ci -séparation des autorités administratives et juridictionnelles- et non celui de l'indépendance de l'autorité judiciaire.

**Un tel principe ne me paraît pas pouvoir céder devant l'objectif de valeur constitutionnelle du droit à un logement décent ; par ailleurs, n'oublions pas que le droit de propriété est ici également mis en cause, la personne expulsée n'ayant plus aucun titre d'occupation, et qu'au surplus, ceci est important -même s'il ne s'agit que d'une approche en opportunité- tout un dispositif est instauré en amont par le législateur pour éviter que les personnes expulsées ne se retrouvent sans logement.**

Je rappellerai à cet égard que la loi du 9 juillet 1991 portant réforme des procédures civiles d'exécution a déjà largement pris en considération le relogement des expulsés ; ainsi, lorsqu'une expulsion du logement principal est décidée -nécessairement sur décision de justice- dès le commandement d'avoir à libérer les locaux, l'huissier de justice chargé de l'exécution de la mesure doit en informer le représentant de l'Etat dans le département en vue de la prise en compte de la demande de relogement de l'occupant dans le cadre du plan départemental d'action pour le logement des personnes défavorisées ; par ailleurs, en application de l'article L. 613-1 actuel du code de la construction et de l'habitation, le juge peut accorder des délais aux personnes dont l'expulsion aura été ordonnée judiciairement, chaque fois que le relogement des intéressés ne pourra avoir lieu dans des conditions normales et comme vous le savez, l'octroi de tels délais est, dans les faits, extrêmement fréquent.

La loi qui nous est déférée renforce encore ce dispositif de protection des personnes expulsées, notamment par les dispositions de l'article 117 ; en effet, plus en amont encore que sous l'empire de la législation actuelle, tout est fait pour faciliter leur relogement ; le préfet sera informé, à l'initiative du juge lui-même, de la nécessité d'engager les démarches nécessaires au relogement.

Tout ceci fait bien apparaître que ni la dignité de la personne humaine, ni le droit au logement ne sont laissés de côté.

Pour l'ensemble des raisons que je viens d'évoquer, je vous propose donc de censurer l'intégralité de l'article 119 de la loi comme méconnaissant le principe de la séparation des pouvoirs affirmé par l'article 16 de la Déclaration de 1789.

Monsieur COLLIARD : Simplement pour dire que mon premier sentiment était en faveur d'une réserve. Mais le raisonnement du rapporteur m'a convaincu et je suis donc favorable à la censure proposée.

*(Monsieur MAZEAUD donne lecture du projet sur l'article 119)*

Madame LENOIR : A la ligne 4 du 3<sup>ème</sup> considérant de la page 21, il vaut mieux écrire "est le corollaire".

Monsieur ABADIE : On constitutionnalise par notre formulation le fait que la seule circonstance exceptionnelle envisageable est relative à la sauvegarde de l'ordre public ; or c'est prendre à notre compte une jurisprudence du Conseil d'État ce qui risque de nous enfermer. Je suis gêné d'emboîter ainsi le pas à une jurisprudence du Conseil d'État.

Je voudrais que l'on ajoute : "notamment", je pense à l'article 16 de la Constitution, qui dépasse la circonstance exceptionnelle retenue par le projet.

Monsieur COLLIARD : Il ne faut pas constitutionnaliser la décision Couitéas ; il faut enlever les deux phrases intermédiaires ; cela ne change d'ailleurs rien au sens de notre décision.

Madame LENOIR : S'il fallait se mettre dans la perspective de l'article 16, il faudrait y faire référence dans toutes nos décisions. La sauvegarde de l'ordre public est une notion qu'il nous arrive fréquemment de prendre en compte (cf. notre jurisprudence sur la liberté individuelle) ; il faut bien limiter les cas où il peut être fait obstacle à l'exécution des décisions de justice.

Monsieur GUÉNA : Il faut supprimer la "sauvegarde de l'ordre public".

Monsieur ABADIE : Je suis d'accord.

Madame LENOIR : La sauvegarde de l'ordre public est une notion très connue en droit constitutionnel ; il faut la conserver.

Monsieur le Secrétaire général : La portée de la jurisprudence Couitéas risquerait d'être méconnue si l'on supprimait la sauvegarde de l'ordre public. Les circonstances exceptionnelles peuvent être entendues dans des acceptions très différentes ; pour la première fois, nous faisons référence à l'article 16 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen pour donner sa pleine portée à la force exécutoire des décisions de justice.

*(Le projet de décision sur l'article 119 est adopté à l'unanimité).*

*(M. Mazeaud donne lecture de la fin du projet de décision, sans lire le rapport reproduit ci-dessous :*

L'article 152 substitue un « conseil de l'emploi, des revenus et de la cohésion sociale » (CERC), dont il confie à un décret en Conseil d'Etat le soin de déterminer les modalités d'organisation et de fonctionnement, au « Conseil supérieur de l'emploi, des revenus et des coûts » (CSERC) institué par l'article 78 de la loi n° 93-1313 du 20 décembre 1993, dont la portée était précisément de substituer un nouvel organisme à l'ancien CERC. En « restaurant » celui-ci, le législateur de 1998 rend donc la pareille à celui de 1993, l'un et l'autre empiétant sur le domaine réglementaire pour des raisons politiques sur lesquelles il n'y a pas lieu de s'étendre ici.

Adopté après réunion de la commission mixte paritaire, l'amendement dont est issu l'article 152 présente-t-il une « relation directe » avec l'une au moins des dispositions du texte en discussion ? Cette question conditionne la régularité de la procédure législative suivie, en

vertu de la toute récente jurisprudence du Conseil constitutionnel sur le droit d'amendement, adoptée à l'occasion de l'examen de la loi DDOEF (98-402 DC du 25 juin 1998).

Les requérants estiment que non. Le Gouvernement voit, pour sa part, un lien direct entre l'article 152 et deux au moins des dispositions du projet de loi: le quatrième alinéa de l'article 1er (les pouvoirs publics « poursuivent une politique destinée à connaître (...) toutes les situations pouvant engendrer des exclusions ») et l'article 153 (initialement 80) créant un « observatoire national de la pauvreté et de l'exclusion sociale, chargé de rassembler, analyser et diffuser les informations et données relatives aux situations de précarité, de pauvreté et d'exclusion sociale ainsi qu'aux politiques menées en ce domaine ».

Le Gouvernement s'appuie également sur le fait que le vote de l'article 152 constituerait la « suite directe et le dénouement d'un débat intervenu en première lecture », qui n'avait toutefois pas débouché sur l'adoption d'un amendement.

Le moins que l'on puisse dire est que la relation entre les articles 1er et 153 et la restauration du CERC, dont les missions sont beaucoup plus générales que celles de l'observatoire de la pauvreté, n'est pas directe. Peu importe, également que la question du CERC ait été évoquée dès la première lecture. A cet égard, aucun parallèle ne peut être fait entre l'article 152 de la loi déferée et l'article 63 de la loi DDOEF, relatif aux conditions d'immatriculation des véhicules et de paiement de la vignette, qui était lui aussi issu d'un amendement adopté après CMP. Si, dans ce dernier cas, la décision 98-402 DC a implicitement admis la régularité de la procédure législative, c'est en raison de la relation directe entre l'article 62 du DDOEF, relatif à la puissance fiscale des véhicules et l'article 63, et non pas seulement parce que la question des règles d'immatriculation en matière de vignette automobile avait été débattue en première lecture, à l'occasion de la discussion de l'article 62.

Comme, par ailleurs, l'amendement à l'origine de l'article 152 n'est pas non plus dicté par la nécessité d'assurer une coordination avec d'autres textes en cours d'examen au Parlement, je vous propose de faire droit à la saisine et de déclarer son adoption contraire à la Constitution.

### **Autres dispositions**

Une douzaine d'autres articles de la loi déferée trouvent leur origine dans des amendements adoptés en nouvelle lecture.

Il y a lieu de relever d'office l'inconstitutionnalité de deux d'entre eux qui ne sont en relation directe avec aucune disposition du texte en discussion, tel que celui-ci se présentait au lendemain de l'échec de la CMP, et ne sont pas davantage dictés par la nécessité d'assurer une coordination avec d'autres textes en cours d'examen au Parlement.

Il s'agit des articles 17 (introduction d'un objectif d'insertion professionnelle dans la conclusion des marchés publics de travaux) et 29 (repos compensateurs pour les salariés agricoles), qui ont tous deux été votés en termes identiques par les deux chambres. Ainsi, il sera clairement établi, pour ceux qui en douteraient encore, que l'accord entre les deux assemblées ne saurait constituer une circonstance exonératoire. J'ajoute que la censure de l'article 29 aura au surplus un caractère pédagogique. En effet, dans la fiche qu'il nous a fait parvenir, le Gouvernement justifie l'insertion de cet article au motif qu'il constitue une mesure de coordination entre deux textes déjà adoptés : le code rural et la loi sur les trente-

cinq heures. Or, la portée de notre jurisprudence est claire : les seules meures de coordination susceptibles d'être introduites à ce stade de la procédure doivent être, soit internes au texte en discussion -ce que couvre l'expression « relation directe »-, soit dictées par la nécessité d'une coordination entre ce texte et d'autres textes en cours d'examen au Parlement. Elles ne sauraient venir corriger la malfaçon de lois déjà en vigueur.

Monsieur COLLIARD : J'ai une hésitation sur les mots « en principe ».

Monsieur le Secrétaire général : Mais c'est mot pour mot notre précédent adopté il y a à peine un mois.

*(Le projet de décision sur les articles 152, 17 et 29 est adopté à l'unanimité).*

Madame LENOIR : Je sais bien qu'on ne revient pas sur les votes déjà intervenus. Mais à la réflexion il ne me semble pas possible de mettre la liberté individuelle entre guillemets. Vu le sujet en cause, cela serait interprété comme un véritable recul de notre part. A tout prendre, je préfère encore qu'on s'en tienne au texte initialement proposé par le rapporteur.

*(Cette suggestion est adoptée à l'unanimité).*

Monsieur LANCELOT : Avant de passer au vote final, je tiens à dire que cette fois-ci, je ne pourrai pas m'associer au projet, comme je le fais ordinairement. La loi en cause est, en effet, à mon sens, contraire aux principes et aux valeurs mêmes de la République. Il y aurait donc de très nombreuses autres inconstitutionnalités à soulever d'office. Je persiste ainsi dans ma solitude en votant contre.

Monsieur le Président : Nous allons en effet voter maintenant sur l'ensemble du texte.

*(Le projet de décision est adopté par huit voix contre une : M. Lancelot).*

Monsieur le Président : Il nous reste à remercier et à féliciter M. le rapporteur, bon juriste et débateur talentueux, ainsi que le Secrétaire général et le service juridique.

Je vous souhaite, à tous, de bonnes vacances.

*(La séance est levée à 16 heures).*