

# Décision n° 98-403 DC

## Loi d'orientation relative à la lutte contre les exclusions

### *Documents à l'appui*

Source : services du Conseil constitutionnel © 1998

## Sommaire

<b>I - Normes de référence .....</b>	<b>3</b>
<b>Constitution de 1958.....</b>	<b>3</b>
□ <b>Titre V Des rapports entre le Gouvernement et le Parlement.....</b>	<b>3</b>
– ART. 34. - (EXTRAITS) .....	3
<b>Préambule de la Constitution de 1946.....</b>	<b>3</b>
<b>Déclaration des droits de l'homme et du citoyen du 26 août 1789.....</b>	<b>3</b>
– ART. 2. - .....	3
– ART. 13. - .....	3
– ART. 16. - .....	3
– ART. 17. - .....	3
<b>I - Législation.....</b>	<b>4</b>
<b>EXPULSIONS : .....</b>	<b>4</b>
– Loi n°91-650 du 9 juillet 1991 portant réforme des procédures civiles d'exécution (art. 61 à 66) 4	
– Articles L. 613-1 à L.613-5 du Code de la construction et de l'habitation.....	4
<b>SAISIES IMMOBILIÈRES : .....</b>	<b>4</b>
– Loi n° 98-46 du 23 janvier 1998 renforçant la protection des personnes surendettées en cas de saisie immobilière .....	4
<b>III - Jurisprudence du Conseil constitutionnel .....</b>	<b>5</b>
<b>Dignité humaine.....</b>	<b>5</b>
– Décision n° 94-343/344 DC du 27 juillet 1994 - Loi relative au respect du corps humain et loi relative au don et à l'utilisation des éléments et produits du corps humain, à l'assistance médicale à la procréation et au diagnostic prénatal .....	5
<b>Le logement, objectif de valeur constitutionnel.....</b>	<b>5</b>
– Décision n° 94-359 DC du 19 janvier 1995 - Loi relative à la diversité de l'habitat .....	5

<b>Droit de propriété .....</b>	<b>5</b>
– Décision n° 84-173 DC du 26 juillet 1984 - Loi relative au contrôle des structures des exploitations agricoles et au statut du fermage .....	5
– Décision n° 85-189 DC du 17 juillet 1985 - Loi relative à la définition et à la mise en oeuvre de principes d'aménagement. ....	6
– Décision n° 89-256 DC du 25 juillet 1989 - Loi portant dispositions diverses en matière d'urbanisme et d'agglomérations nouvelles.....	7
– Décision n° 96-373 DC du 9 avril 1996 - Loi organique portant statut d'autonomie de la Polynésie française.....	7
<b>Égalité devant les charges publiques .....</b>	<b>7</b>
– Décision n° 85-198 DC du 13 décembre 1985 - Loi modifiant la loi n° 82-652 du 29 juillet 1982 et portant diverses dispositions relatives à la communication audiovisuelle. ....	7
– Décision n° 85-200 DC du 16 janvier 1986 - Loi relative à la limitation des possibilités de cumul entre pensions de retraite et revenus d'activité.....	8
<b>Droit d'amendement.....</b>	<b>8</b>
– Décision n° 98-402 DC du 25 juin 1998 - Loi portant diverses dispositions d'ordre économique et financier.....	8

# I - Normes de référence

## Constitution de 1958

### □ Titre V Des rapports entre le Gouvernement et le Parlement

#### – ART. 34. - (EXTRAITS)

La loi est votée par le Parlement.

La loi fixe les règles concernant :

- l'assiette, le taux et les modalités de recouvrement des impositions de toutes natures;
- le régime d'émission de la monnaie.

La loi détermine les principes fondamentaux :

- du régime de la propriété, des droits réels et des obligations civiles et commerciales;

## Préambule de la Constitution de 1946

10. - La Nation assure à l'individu et à la famille les conditions nécessaires à leur développement.

## Déclaration des droits de l'homme et du citoyen du 26 août 1789

#### – ART. 2. -

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

#### – ART. 13. -

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

#### – ART. 16. -

Toute Société dans laquelle la garantie des Droits n'est pas assurée, ni la séparation des Pouvoirs déterminée, n'a point de Constitution.

#### – ART. 17. -

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

# I - Législation

## **EXPULSIONS :**

- Loi n°91-650 du 9 juillet 1991 portant réforme des procédures civiles d'exécution (art. 61 à 66)
- Articles L. 613-1 à L.613-5 du Code de la construction et de l'habitation

## **SAISIES IMMOBILIÈRES :**

- Loi n° 98-46 du 23 janvier 1998 renforçant la protection des personnes surendettées en cas de saisie immobilière

## **III - Jurisprudence du Conseil constitutionnel**

### **Dignité humaine**

- **Décision n° 94-343/344 DC du 27 juillet 1994 - Loi relative au respect du corps humain et loi relative au don et à l'utilisation des éléments et produits du corps humain, à l'assistance médicale à la procréation et au diagnostic prénatal**

(...)

Considérant que le Préambule de la Constitution de 1946 a réaffirmé et proclamé des droits, libertés et principes constitutionnels en soulignant d'emblée que : "Au lendemain de la victoire remportée par les peuples libres sur les régimes qui ont tenté d'asservir et de dégrader la personne humaine, le peuple français proclame à nouveau que tout être humain, sans distinction de race, de religion ni de croyance, possède des droits inaliénables et sacrés" ; qu'il en ressort que la sauvegarde de la dignité de la personne humaine contre toute forme d'asservissement et de dégradation est un principe à valeur constitutionnelle ;

### **Le logement, objectif de valeur constitutionnel**

- **Décision n° 94-359 DC du 19 janvier 1995 - Loi relative à la diversité de l'habitat**

Considérant qu'aux termes du dixième alinéa du Préambule de la Constitution de 1946, "La nation assure à l'individu et à la famille les conditions nécessaires à leur développement" ; qu'aux termes du onzième alinéa de ce Préambule, la nation "garantit à tous, notamment à l'enfant, à la mère et aux vieux travailleurs, la protection de la santé, la sécurité matérielle, le repos et les loisirs. Tout être humain qui, en raison de son âge, de son état physique ou mental, de la situation économique, se trouve dans l'incapacité de travailler a le droit d'obtenir de la collectivité des moyens convenables d'existence" ;

Considérant qu'il ressort également du Préambule de la Constitution de 1946 que la sauvegarde de la dignité de la personne humaine contre toute forme de dégradation est un principe à valeur constitutionnelle ;

Considérant qu'il résulte de ces principes que la possibilité pour toute personne de disposer d'un logement décent est un objectif de valeur constitutionnelle ;

Considérant qu'il incombe tant au législateur qu'au Gouvernement de déterminer, conformément à leurs compétences respectives, les modalités de mise en oeuvre de cet objectif à valeur constitutionnelle ; que le législateur peut à cette fin modifier, compléter ou abroger des dispositions législatives antérieurement promulguées à la seule condition de ne pas priver de garanties légales des principes à valeur constitutionnelle qu'elles avaient pour objet de mettre en oeuvre ;

### **Droit de propriété**

- **Décision n° 84-173 DC du 26 juillet 1984 - Loi relative au contrôle des structures des exploitations agricoles et au statut du fermage**

(...)

3. Considérant que, si le contrôle des structures agricoles concerne, en principe, l'exploitation d'un bien, il peut, dans certains cas, entraîner indirectement des limitations à l'exercice du droit de propriété, notamment en empêchant un propriétaire d'exploiter lui-même un bien qu'il a acquis ou en faisant pratiquement obstacle à ce qu'un propriétaire puisse aliéner un bien, faute pour l'acquéreur éventuel d'avoir obtenu l'autorisation d'exploiter

ce bien ; que ces limitations n'ont pas un caractère de gravité telle que l'atteinte au droit de propriété dénature le sens et la portée de celui-ci et soit, par suite, contraire à la Constitution.

(...)

19. Considérant, d'une part, en ce qui concerne le droit de propriété, que ces dispositions donnent au propriétaire exploitant en situation irrégulière des garanties de fond et de procédure ; qu'en effet la procédure prévue à l'article 8 ne jouera qu'à l'expiration de l'année culturale au cours de laquelle intervient la mise en demeure ; que, pendant ce délai, le propriétaire a la possibilité de régulariser sa propre situation d'exploitant ou de choisir un fermier ; que, passé ce délai, s'il n'a pas déféré à la mise en demeure, sa situation est examinée par une instance juridictionnelle ; que ses relations avec le fermier choisi par cette juridiction relèveront du statut de droit commun fixé par le code rural ; que, dans ces conditions, les dispositions de l'article 8 ne portent pas au droit de propriété une atteinte contraire à la Constitution ;

– **Décision n° 85-189 DC du 17 juillet 1985 - Loi relative à la définition et à la mise en oeuvre de principes d'aménagement.**

. En ce qui concerne le moyen tiré de la violation des articles 2 et 5 de la Déclaration des Droits de l'Homme et du Citoyen de 1789 :

Considérant que les auteurs de la saisine exposent que le pouvoir de décider si un bien doit être ou non vendu est, par la disposition critiquée, conféré à l'administration au lieu et place du propriétaire ; qu'ainsi, par la perte de la libre disposition du bien, la propriété est démembrée et, par voie de conséquence, dénaturée, alors qu'aux termes de l'article 2 de la Déclaration des Droits elle est un droit naturel et imprescriptible de l'homme ; que le régime d'autorisation préalable est institué par la loi en méconnaissance du principe de liberté posé par l'article 5 de la Déclaration de 1789 ;

Considérant que l'article L. 111-5-2 du code de l'urbanisme précise le pouvoir donné à l'autorité administrative de soumettre à déclaration certaines divisions en limitant l'institution de ce régime aux seules parties de communes nécessitant une protection particulière en raison de la qualité des sites, des milieux naturels et des paysages ; que, par ailleurs, l'autorité administrative ne peut s'opposer à la division que si, par son importance, le nombre des lots ou les travaux qu'elle entraîne, celle-ci est susceptible de compromettre gravement le caractère naturel des espaces, la qualité des paysages ou le maintien des équilibres biologiques ; qu'ainsi, loin de disposer d'un pouvoir discrétionnaire pour instituer des zones protégées ou s'opposer aux divisions des fonds situés à l'intérieur de ces zones, l'administration doit fonder ses décisions, sous le contrôle du juge de l'excès de pouvoir, sur des motifs se référant à des fins d'intérêt général définies avec une précision suffisante par la loi ;

Considérant, en outre, que la loi n'empêche nullement l'aliénation ou la location d'une propriété foncière dans sa totalité et ne limite, éventuellement, sa division que lorsqu'elle est opérée par un acte volontaire à titre onéreux ; qu'ainsi, sans remettre en cause le droit de propriété par un régime d'autorisation préalable discrétionnaire, la loi définit une limitation à certaines modalités de son exercice qui n'a pas un caractère de gravité tel que l'atteinte au droit de propriété en dénature le sens et la portée et soit, par suite, contraire à la Constitution ;

. En ce qui concerne le moyen tiré de la violation de l'article 17 de la Déclaration des Droits de l'Homme et du Citoyen de 1789 :

Considérant qu'aux termes de l'article 17 de la Déclaration de 1789 : "La propriété étant un droit inviolable et sacré, nul ne peut en être privé, si ce n'est lorsque la nécessité publique, légalement constatée, l'exige évidemment, et sous la condition d'une juste et préalable indemnité." ;

Considérant que la loi critiquée n'a ni pour objet ni pour effet d'entraîner la privation du droit de propriété ; que, dès lors, elle n'entre pas dans le champ d'application de l'article 17 de la Déclaration de 1789 ;

– **Décision n° 89-256 DC du 25 juillet 1989 - Loi portant dispositions diverses en matière d'urbanisme et d'agglomérations nouvelles**

(...)

17. Considérant que l'article 2 de la Déclaration de 1789 range la propriété au nombre des droits de l'homme ; que l'article 17 de la même Déclaration proclame également : "La propriété étant un droit inviolable et sacré, nul ne peut en être privé si ce n'est lorsque la nécessité publique, légalement constatée, l'exige évidemment et sous la condition d'une juste et préalable indemnité" ;

18. Considérant que les finalités et les conditions d'exercice du droit de propriété ont subi une évolution caractérisée par une extension de son champ d'application à des domaines nouveaux et par des limitations exigées au nom de l'intérêt général ; que c'est en fonction de cette évolution que doit s'entendre la réaffirmation par le Préambule de la Constitution de 1958 de la valeur constitutionnelle du droit de propriété ;

19. Considérant qu'afin de se conformer à ces exigences constitutionnelles la loi ne peut autoriser l'expropriation d'immeubles ou de droits réels immobiliers que pour la réalisation d'une opération dont l'utilité publique est légalement constatée ; que la prise de possession par l'expropriant doit être subordonnée au versement préalable d'une indemnité ; que, pour être juste, l'indemnisation doit couvrir l'intégralité du préjudice direct, matériel et certain, causé par l'expropriation ; qu'en cas de désaccord sur la fixation du montant de l'indemnisation, l'exproprié doit disposer d'une voie de recours appropriée ;

– **Décision n° 96-373 DC du 9 avril 1996 - Loi organique portant statut d'autonomie de la Polynésie française**

(...)

Considérant que le 13° de l'article 28 organise un régime discrétionnaire d'autorisation préalable à la réalisation d'opérations de transfert de propriété qui peuvent concerner des catégories de droits multiples, sans préciser les motifs se référant à des fins d'intérêt général sur lesquels le conseil des ministres devrait, sous le contrôle du juge, fonder sa décision ; que ces autorisations, requises sous peine de nullité des opérations de cession en cause, comportent des limitations directes **au droit de disposer, attribut essentiel du droit de propriété** ; que de telles limitations revêtent un caractère de gravité telle que l'atteinte au droit de propriété qui en résulte dénature le sens et la portée de ce droit garanti par l'article 17 de la Déclaration des Droits de l'Homme et du Citoyen ; qu'il y a lieu en conséquence pour le Conseil constitutionnel de déclarer contraires à la Constitution le 13° de l'article 28 de la loi organique et, par suite, dans le texte du 7° de l'article 6 de ladite loi, les mots "et sous réserve des dispositions de l'article 28-13°" ;

## **Égalité devant les charges publiques**

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

Considérant que l'alinéa 4 de l'article 3-II, conçu en termes restrictifs, limite impérativement l'indemnité au seul "préjudice résultant des travaux d'installation, de pose ou d'entretien des moyens de diffusion par voie hertzienne ou des équipements nécessaires à leur fonctionnement" ; que cette rédaction écarte la réparation de tous préjudices autres que ceux strictement précisés ; que cependant le principe d'égalité devant les charges publiques ne saurait permettre d'exclure du droit à réparation un élément quelconque de préjudice indemnisable résultant des travaux ou de l'ouvrage public ; qu'en outre, en faisant partir le délai de prescription, non du jour de la naissance du préjudice mais "du jour où les travaux ont pris fin", la dernière phrase de cette disposition interdit la réparation de préjudices pouvant se révéler tardivement et méconnaît ainsi le principe d'égalité devant les charges publiques ;

– **Décision n° 85-200 DC du 16 janvier 1986 - Loi relative à la limitation des possibilités de cumul entre pensions de retraite et revenus d'activité.**

16. (...) considérant que l'article 13 de la Déclaration des Droits de l'Homme et du Citoyen de 1789 dispose : "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." ;

17. Considérant que, si le principe ainsi énoncé 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 du principe de l'égalité devant les charges publiques entre tous les citoyens ;

18. Considérant qu'une telle rupture serait réalisée par le taux de 50 % figurant au paragraphe II, 4ème alinéa, de l'article 1er de la loi ainsi que par le même taux figurant au dernier alinéa du paragraphe II de l'article 5 ;

19. Considérant que, dans ces conditions, il y a lieu de déclarer inconstitutionnelles les dispositions fixant le taux de la contribution à 50 % ;

## **Droit d'amendement**

– **Décision n° 98-402 DC du 25 juin 1998 - Loi portant diverses dispositions d'ordre économique et financier**

(...)

SUR LA PROCEDURE LEGISLATIVE :

2. Considérant qu'il résulte des dispositions combinées des articles 39, 44 et 45 de la Constitution que le droit d'amendement, qui est le corollaire de l'initiative législative, peut, sous réserve des limitations posées aux troisième et quatrième alinéas de l'article 45, s'exercer à chaque stade de la procédure législative ; que, toutefois, il ressort de l'économie de l'article 45 que des adjonctions ne sauraient, en principe, être apportées au texte soumis à la délibération des assemblées après la réunion de la commission mixte paritaire ; qu'en effet, s'il en était ainsi, des mesures nouvelles, résultant de telles adjonctions, pourraient être adoptées sans avoir fait l'objet d'un examen lors des lectures antérieures à la réunion de la commission mixte paritaire et, en cas de désaccord entre les assemblées, sans être soumises à la procédure de conciliation confiée par l'article 45 de la Constitution à cette commission ;

3. Considérant que, à la lumière de ce principe, les seuls amendements susceptibles d'être adoptés à ce stade de la procédure doivent soit être en relation directe avec une disposition du texte en discussion, soit être dictés par la nécessité d'assurer une coordination avec d'autres textes en cours d'examen au Parlement ; que doivent, en conséquence, être regardées comme adoptées selon une procédure irrégulière les dispositions résultant d'amendements introduits après la réunion de la commission mixte paritaire qui ne remplissent pas l'une ou l'autre de ces conditions ;

4. Considérant que l'article 61, qui institue une taxe communale sur les activités commerciales saisonnières, l'article 69, qui crée une contribution des entreprises exploitant des engins de remontée mécanique, l'article 72, qui valide des conventions passées par l'Etablissement public pour l'aménagement de la Défense et l'article 114, qui valide diverses mesures relatives aux redevances aéroportuaires, sont tous issus d'amendements adoptés après l'échec de la commission mixte paritaire ; que ces articles ont été insérés dans le texte en discussion sous la forme d'amendements sans relation directe avec aucune des dispositions de ce texte ; que leur adoption n'est pas davantage justifiée par la nécessité d'une coordination avec d'autres textes en cours d'examen au Parlement ; qu'il y a lieu, en conséquence, de les déclarer contraires à la Constitution comme ayant été adoptés au terme d'une procédure irrégulière ;