Décision n° 2013−309 QPC du 26 avril 2013

SARL SCMC [Exercice par le préfet du droit de préemption des communes ayant méconnu leurs engagements de réalisation de logements sociaux]

Le Conseil constitutionnel a été saisi le 13 février 2013 par le Conseil d'État (décision n° 364159 du 13 février 2013), dans les conditions prévues à l'article 61−1 de la Constitution, d'une question prioritaire de constitutionnalité posée par la SARL SCMC, relative à la conformité aux droits et libertés que la Constitution garantit du deuxième alinéa de l'article L. 210−1 du code de l'urbanisme.

LE CONSEIL CONSTITUTIONNEL,

Vu la Constitution ;

Vu l'ordonnance n° 58−1067 du 7 novembre 1958 modifiée portant loi organique sur le Conseil constitutionnel ;

Vu le code de la construction et de l'habitation ;

Vu le code de l'urbanisme ;

Vu la loi n° 2009−323 du 25 mars 2009 de mobilisation pour le logement et la lutte contre les exclusions, notamment son article 39 ;

Vu le règlement du 4 février 2010 sur la procédure suivie devant le Conseil constitutionnel pour les questions prioritaires de constitutionnalité ;

Vu les observations produites par le Premier ministre, enregistrées le 7 mars 2013 ;

Vu les observations produites pour l'Établissement public foncier de Provence−Alpes−Côte d'Azur, défendeur à la procédure, par la SELAS CMS Bureau Francis Lefebvre Lyon, avocat au barreau de Lyon, enregistrées le 12 mars 2013 ;

Vu les observations produites pour la société requérante par la SELAS LLC et associés, avocat au barreau de Paris, enregistrées le 29 mars 2013 ;

Vu les pièces produites et jointes au dossier ;

Me Jérôme Lefort, avocat au barreau de Paris, pour la société requérante, Me Walter Salamand, avocat au barreau de Lyon, pour la partie en défense et M. Xavier Pottier, désigné par le Premier ministre, ayant été entendus à l'audience publique du 16 avril 2013 ;

Le rapporteur ayant été entendu ;

1. Considérant qu'aux termes du deuxième alinéa de l'article L. 210−1 du code de l'urbanisme, dans sa rédaction résultant de la loi du 25 mars 2009 susvisée : « Pendant la durée d'application d'un arrêté préfectoral pris sur le

fondement de l'article L. 302−9−1 du code de la construction et de l'habitation, le droit de préemption est exercé par le représentant de l'État dans le département lorsque l'aliénation porte sur un terrain, bâti ou non bâti, affecté au logement ou destiné à être affecté à une opération ayant fait l'objet de la convention prévue à l'article L. 302−9−1 précité. Le représentant de l'État peut déléguer ce droit à un établissement public foncier créé en application de l'article L. 321−1 du présent code, à une société d'économie mixte ou à un des organismes d'habitations à loyer modéré prévus par l'article L. 411−2 du code de la construction et de l'habitation. Les biens acquis par exercice du droit de préemption en application du présent alinéa doivent être utilisés en vue de la réalisation d'opérations d'aménagement ou de construction permettant la réalisation des objectifs fixés dans le programme local de l'habitat ou déterminés en application du premier alinéa de l'article L. 302−8 du même code » ;

2. Considérant que, selon la société requérante, le pouvoir de substitution ainsi conféré au préfet pour exercer le droit de préemption en lieu et place de la commune, en vue de la construction ou de la réalisation de logements sociaux, est soustrait à tout contrôle du juge et porte une atteinte disproportionnée à la libre administration des collectivités territoriales ;

3. Considérant que l'article 34 de la Constitution réserve au législateur la détermination des principes fondamentaux de la libre administration des collectivités territoriales, de leurs compétences et de leurs ressources ; qu'en vertu du troisième alinéa de l'article 72 de la Constitution, dans les conditions prévues par la loi, les collectivités territoriales s'administrent librement par des conseils élus ; qu'aux termes du dernier alinéa de cet article : « Dans les collectivités territoriales de la République, le représentant de l'État, représentant de chacun des membres du Gouvernement, a la charge des intérêts nationaux, du contrôle administratif et du respect des lois » ; qu'il appartient donc au législateur de prévoir l'intervention du représentant de l'État pour remédier, sous le contrôle du juge, aux difficultés résultant de l'absence de décision de la part des autorités décentralisées compétentes en se substituant à ces dernières lorsque cette absence de décision risque de compromettre le fonctionnement des services publics et l'application des lois ; que les conditions posées pour l'exercice par le représentant de l'État de ses pouvoirs de substitution doivent être définies quant à leur objet et à leur portée ;

4. Considérant que les dispositions contestées sont applicables aux communes ayant fait l'objet d'une « procédure de constat de carence » prévue par l'article L. 302−9−1 du code de la construction et de l'habitation, soit parce qu'elles n'ont pas tenu les engagements de construction ou de réalisation de logements locatifs sociaux figurant dans le programme local de l'habitat, soit parce que, à défaut de programme local de l'habitat, le nombre de logements locatifs sociaux à réaliser en application du dernier alinéa de l'article L. 302−8 du même code n'a pas été atteint ; qu'en application de l'article L. 302−9−1, le constat de la carence de la commune a pour effet de conférer au préfet le pouvoir de se substituer à la commune pour « conclure une convention avec un organisme en vue de la construction ou l'acquisition des logements sociaux nécessaires à la réalisation des objectifs fixés dans le programme local de l'habitat ou déterminés en application du premier alinéa de l'article L. 302−8 » ;

5. Considérant, en premier lieu, qu'afin de renforcer l'efficacité de ce pouvoir de substitution, le législateur, en modifiant l'article L. 210−1 du code de l'urbanisme par la loi du 25 mars 2009, a conféré au préfet, pendant la durée d'application de l'arrêté de carence, l'exercice du droit de préemption lorsque l'aliénation porte sur un terrain, bâti ou non bâti, affecté au logement ou destiné à être affecté à une opération ayant fait l'objet de la convention prévue à l'article L. 302−9−1 ; que ces dispositions ont pour objet de remédier au non−respect par la commune en cause de l'objectif de construction ou de réalisation de logements sociaux fixé par le législateur, afin d'atteindre cet objectif ; que, d'une part, elles sont justifiées par un but d'intérêt général ; que, d'autre part, l'objet et la portée de la compétence ainsi conférée au préfet est précisément définie en adéquation avec l'objectif poursuivi ; que l'atteinte portée à la libre administration des collectivités territoriales qui en résulte ne revêt pas un caractère disproportionné au regard de l'objectif poursuivi ;

6. Considérant, en second lieu, qu'ainsi qu'il ressort de l'article L. 302−9−1, l'arrêté préfectoral constatant la carence de la commune est pris après une procédure contradictoire et peut faire l'objet d'un recours de pleine juridiction ; que la décision du préfet d'exercer le droit de préemption peut aussi faire l'objet d'un recours juridictionnel ; que, par suite,

si les dispositions contestées confient de plein droit au préfet, en cas d'arrêté de carence, l'exercice du droit de préemption, il n'en résulte pas que la mise en oeuvre des dispositions contestées est soustraite au contrôle du juge ;

7. Considérant que les dispositions du deuxième alinéa de l'article L. 210−1 du code de l'urbanisme ne méconnaissent aucun autre droit ou liberté que la Constitution garantit ; qu'elles doivent être déclarées conformes à la Constitution,

D É C I D E :

Article 1er.− Le deuxième alinéa de l'article L. 210−1 du code de l'urbanisme, dans sa rédaction résultant de la loi n° 2009−323 du 25 mars 2009 de mobilisation pour le logement et la lutte contre les exclusions est conforme à la Constitution.

Article 2.− La présente décision sera publiée au Journal officiel de la République française et notifiée dans les conditions prévues à l'article 23−11 de l'ordonnance du 7 novembre 1958 susvisée.

Délibéré par le Conseil constitutionnel dans sa séance du 25 avril 2013, où siégeaient : M. Jean−Louis DEBRÉ, Président, M. Jacques BARROT, Mmes Claire BAZY MALAURIE, Nicole BELLOUBET, MM. Guy CANIVET, Michel CHARASSE, Renaud DENOIX de SAINT MARC, Hubert HAENEL et Mme Nicole MAESTRACCI.

Rendu public le 26 avril 2013.

ECLI:FR:CC:2013:2013.309.QPC