

Décision n° 2016-581 QPC
du 5 octobre 2016

(Société SOREQA SPLA)

LE CONSEIL CONSTITUTIONNEL A ÉTÉ SAISI le 13 juillet 2016 par la Cour de cassation (3^e chambre civile, arrêt n° 1007 du même jour), dans les conditions prévues à l'article 61-1 de la Constitution, d'une question prioritaire de constitutionnalité. Cette question a été posée pour la société SOREQA SPLA par la SCP Foussard, Froger, avocat au Conseil d'État et à la Cour de cassation. Elle a été enregistrée au secrétariat général du Conseil constitutionnel sous le n° 2016-581 QPC. Elle est relative à la conformité aux droits et libertés que la Constitution garantit de l'article L. 314-1 du code de l'urbanisme, dans sa rédaction résultant de la loi n° 2000-1208 du 13 décembre 2000 relative à la solidarité et au renouvellement urbain, de l'article L. 314-2 du même code dans sa rédaction issue de la loi n° 85-729 du 18 juillet 1985 relative à la définition et à la mise en œuvre des principes d'aménagement, et de l'article L. 521-1 du code de la construction et de l'habitation dans sa rédaction issue de l'ordonnance n° 2005-1566 du 15 décembre 2005 relative à la lutte contre l'habitat insalubre ou dangereux.

Au vu des textes suivants :

- la Constitution ;
- l'ordonnance n° 58-1067 du 7 novembre 1958 modifiée portant loi organique sur le Conseil constitutionnel ;
- le code de la construction et de l'habitation ;
- le code de l'urbanisme ;
- la loi 48-1360 du 1^{er} septembre 1948 portant modification et codification de la législation relative aux rapports des bailleurs et locataires ou occupants de locaux d'habitation ou à usage professionnel et instituant des allocations de logement ;
- la loi n° 85-729 du 18 juillet 1985 relative à la définition et à la mise en œuvre des principes d'aménagement ;

– la loi n° 2000-1208 du 13 décembre 2000 relative à la solidarité et au renouvellement urbains ;

– l’ordonnance n° 2005-1566 du 15 décembre 2005 relative à la lutte contre l’habitat insalubre ou dangereux ;

– la loi 2006-872 du 13 juillet 2006 portant engagement national pour le logement, notamment son article 44 ;

– l’arrêt de la Cour de cassation du 12 septembre 2012 (3^{ème} chambre civile, n° 11-18073) ;

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

Au vu des pièces suivantes :

– les observations présentées pour la société requérante par la SCP Foussard, Froger, enregistrées le 1^{er} août 2016 ;

– les observations présentées par le Premier ministre, enregistrées le 4 août 2016 ;

– les pièces produites et jointes au dossier ;

Après avoir entendu Me Régis Froger, avocat au Conseil d’État et à la Cour de cassation, pour la société requérante, et M. Xavier Pottier, désigné par le Premier ministre, à l’audience publique du 27 septembre 2016 ;

Et après avoir entendu le rapporteur ;

LE CONSEIL CONSTITUTIONNEL S’EST FONDÉ SUR CE QUI SUIT :

1. L’article L. 314-1 du code de l’urbanisme, dans sa rédaction résultant de la loi du 13 décembre 2000 mentionnée ci-dessus, prévoit : « La personne publique qui a pris l’initiative de la réalisation de l’une des opérations d’aménagement définies dans le présent livre ou qui bénéficie d’une expropriation est tenue, envers les occupants des immeubles intéressés, aux obligations prévues ci-après.

« Les occupants, au sens du présent chapitre, comprennent les occupants au sens de l’article L. 521-1 du code de la construction et de

l'habitation, ainsi que les preneurs de baux professionnels, commerciaux et ruraux ».

2. L'article L. 314-2 du code de l'urbanisme, dans sa rédaction issue de la loi du 18 juillet 1985 mentionnée ci-dessus, prévoit : « Si les travaux nécessitent l'éviction définitive des occupants, ceux-ci bénéficient des dispositions applicables en matière d'expropriation. Toutefois, tous les occupants de locaux à usage d'habitation, professionnel ou mixte ont droit au relogement dans les conditions suivantes : il doit être fait à chacun d'eux au moins deux propositions portant sur des locaux satisfaisant à la fois aux normes d'habitabilité définies par application du troisième alinéa de l'article L. 322-1 du code de la construction et de l'habitation et aux conditions prévues à l'article 13 *bis* de la loi n° 48-1360 du 1^{er} septembre 1948 ; ils bénéficient, en outre, des droits de priorité et de préférence prévus aux articles L. 14-1 et L. 14-2 du code de l'expropriation pour cause d'utilité publique, même dans le cas où ils ne sont pas propriétaires. Ils bénéficient également, à leur demande, d'un droit de priorité pour l'attribution ou l'acquisition d'un local dans les immeubles compris dans l'opération ou de parts ou actions d'une société immobilière donnant vocation à l'attribution, en propriété ou en jouissance, d'un tel local.

« En outre, les commerçants, artisans et industriels ont un droit de priorité défini à l'article L. 314-5 ».

3. Le premier alinéa de l'article L. 521-1 du code de la construction et de l'habitation dans sa rédaction issue de l'ordonnance du 15 décembre 2005 mentionnée ci-dessus, prévoit : « Pour l'application du présent chapitre, l'occupant est le titulaire d'un droit réel conférant l'usage, le locataire, le sous-locataire ou l'occupant de bonne foi des locaux à usage d'habitation et de locaux d'hébergement constituant son habitation principale.

« Le propriétaire ou l'exploitant est tenu d'assurer le relogement ou l'hébergement des occupants ou de contribuer au coût correspondant dans les conditions prévues à l'article L. 521-3-1 dans les cas suivants :

« -lorsqu'un immeuble fait l'objet d'une déclaration d'insalubrité, d'une mise en demeure ou d'une injonction prise en application des articles L. 1331-22, L. 1331-23, L. 1331-24, L. 1331-25, L. 1331-26-1 et L. 1331-28 du code de la santé publique, si elle est assortie d'une interdiction d'habiter temporaire ou définitive ou si les travaux nécessaires pour remédier à l'insalubrité rendent temporairement le logement inhabitable ;

« -lorsqu'un immeuble fait l'objet d'un arrêté de péril en application de l'article L. 511-1 du présent code, si l'arrêté ordonne l'évacuation du bâtiment ou s'il est assorti d'une interdiction d'habiter ou encore si les travaux nécessaires pour mettre fin au péril rendent

temporairement le logement inhabitable ;

« -lorsqu'un établissement recevant du public utilisé aux fins d'hébergement fait l'objet de mesures destinées à faire cesser une situation d'insécurité en application de l'article L. 123-3.

« Cette obligation est faite sans préjudice des actions dont dispose le propriétaire ou l'exploitant à l'encontre des personnes auxquelles l'état d'insalubrité ou de péril serait en tout ou partie imputable »

4. Selon la société requérante, ces dispositions portent une atteinte disproportionnée au droit de propriété en ce que l'obligation de relogement des occupants est impossible à satisfaire lorsque ceux-ci sont en situation irrégulière au regard du droit au séjour. Elle soutient par ailleurs qu'elles méconnaissent l'exigence de sécurité juridique, l'objectif d'intelligibilité et d'accessibilité de la loi dès lors que cette obligation expose son débiteur à des poursuites pénales pour délit d'aide au séjour irrégulier. Il en résulterait également une méconnaissance par le législateur de l'étendue de sa compétence.

5. La deuxième phrase du premier alinéa de l'article L. 314-2 du code de l'urbanisme désigne les bénéficiaires de l'obligation de relogement et fixe ses conditions. La question prioritaire de constitutionnalité porte donc sur la deuxième phrase du premier alinéa de l'article L. 314-2 du code de l'urbanisme.

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

7. Selon le 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 ». Le onzième alinéa de ce Préambule dispose que 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 ». 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. Il résulte de ces principes que la possibilité pour toute personne de disposer d'un logement décent est un objectif de valeur constitutionnelle.

8. L'article L. 314-1 du code de l'urbanisme pose le principe d'une obligation de relogement au bénéfice des occupants du bien affecté par une opération d'aménagement. Ces derniers sont, en vertu de l'article L. 521-1 du code de la construction et de l'habitation, le titulaire d'un droit réel qui confère l'usage, le locataire, le sous-locataire ou l'occupant de bonne foi d'un local à usage d'habitation ou d'un local d'hébergement constituant son habitation principale. Il résulte de la jurisprudence constante de la Cour de cassation que la qualité d'occupant de bonne foi s'apprécie indépendamment de sa situation au regard du droit au séjour. L'obligation de relogement pèse sur la personne publique qui est à l'initiative de la réalisation d'une opération d'aménagement.

9. L'article L. 314-2 du code de l'urbanisme fixe les conditions du relogement dans l'hypothèse où les travaux nécessitent l'éviction définitive des occupants de l'immeuble affecté par l'opération d'aménagement. En application de la deuxième phrase du premier alinéa de cet article, le débiteur est tenu de formuler deux propositions de relogement à chaque occupant. Le logement proposé doit répondre aux normes d'habitabilité définies par application du troisième alinéa de l'article L. 322-1 du code de la construction et de l'habitation et aux conditions prévues à l'article 13 *bis* de la loi du 1^{er} septembre 1948 mentionnée ci-dessus.

10. En premier lieu, l'obligation de relogement instituée par les dispositions contestées n'entraîne aucune privation de propriété au sens de l'article 17 de la Déclaration de 1789.

11. En second lieu, en adoptant les dispositions contestées, le législateur a entendu protéger les occupants évincés et compenser la perte définitive de leur habitation du fait de l'action de la puissance publique. Ainsi, l'obligation de relogement, en cas d'éviction définitive, met en œuvre l'objectif de valeur constitutionnelle que constitue la possibilité pour toute personne de disposer d'un logement décent.

12. D'une part, à supposer que le relogement des occupants évincés soit susceptible de se heurter à des difficultés pratiques, celles-ci ne

sauraient être retenues pour l'examen de la constitutionnalité des dispositions contestées.

13. D'autre part, il résulte de la jurisprudence constante de la Cour de cassation que le fait de reloger dans le cadre et les conditions déterminées par l'article L. 314-2 du code de l'urbanisme ne peut caractériser une infraction pénale. L'obligation de relogement prévue par les dispositions contestées ne peut donc exposer à des poursuites pénales pour délit d'aide au séjour irrégulier.

14. Par conséquent, et en tout état de cause, les dispositions contestées ne portent pas au droit de propriété une atteinte disproportionnée au regard de l'objectif poursuivi. Le grief tiré de la méconnaissance de l'article 2 de la Déclaration de 1789 doit donc être écarté.

15. Les dispositions contestées, qui ne sont pas entachées d'incompétence négative et ne méconnaissent aucun autre droit ou liberté que la Constitution garantit, doivent être déclarées conformes à la Constitution.

LE CONSEIL CONSTITUTIONNEL DÉCIDE :

Article 1^{er}.– La deuxième phrase du premier alinéa de l'article L. 314-2 du code de l'urbanisme dans sa rédaction issue de la loi n° 85-729 du 18 juillet 1985 relative à la définition et à la mise en œuvre des principes d'aménagement est conforme à la Constitution.

Article 2.– Cette 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.

Jugé par le Conseil constitutionnel dans sa séance du 4 octobre 2016, où siégeaient : M. Laurent FABIOUS, Président, Mmes Claire BAZY MALAURIE, Nicole BELLOUBET, MM. Michel CHARASSE, Jean-Jacques HYEST, Lionel JOSPIN, Mmes Corinne LUQUIENS, Nicole MAESTRACCI et M. Michel PINAULT.

Rendu public le 5 octobre 2016.

