

Décision n° 2018-772 DC du 15 novembre 2018

NOR : CSCL1831219S

JORF n°0272 du 24 novembre 2018

Texte n° 2

Dossier Législatif : LOI n° 2018-1021 du 23 novembre 2018 portant évolution du logement, de l'aménagement et du numérique / Échéancier d'application

Version initiale

(LOI PORTANT ÉVOLUTION DU LOGEMENT, DE L'AMÉNAGEMENT ET DU NUMÉRIQUE)

Le Conseil constitutionnel a été saisi, dans les conditions prévues au deuxième alinéa de l'article 61 de la Constitution, de la loi portant évolution du logement, de l'aménagement et du numérique, sous le n° 2018-772 DC, le 23 octobre 2018, par Mme Valérie RABAULT, M. Joël AVIRAGNET, Mmes Éricka BAREIGTS, Marie-Noëlle BATTISTEL, Gisèle BIÉMOURET, MM. Christophe BOUILLON, Jean-Louis BRICOUT, Luc CARVOUNAS, Alain DAVID, Mme Laurence DUMONT, MM. Olivier FAURE, Guillaume GAROT, David HABIB, Christian HUTIN, Régis JUANICO, Mme Marietta KARAMANLI, MM. Jérôme LAMBERT, Serge LETCHIMY, Mmes Josette MANIN, George PAU-LANGEVIN, Christine PIRES BEAUNE, MM. Dominique POTIER, Joaquim PUEYO, Hervé SAULIGNAC, Mmes Sylvie TOLMONT, Cécile UNTERMAIER, Hélène VAINQUEUR-CHRISTOPHE, M. Boris VALLAUD, Mmes Michèle VICTORY, Manuëla KÉCLARD-MONDÉSIR, Huguette BELLO, MM. Moetaï BROTHERRSON, Jean-Philippe NILOR, Gabriel SERVILLE, Alain BRUNEEL, Mme Marie-George BUFFET, MM. André CHASSAIGNE, Pierre DHARRÉVILLE, Jean-Paul DUFRÈGNE, Mme Elsa FAUCILLON, MM. Sébastien JUMEL, Jean-Paul LECOQ, Stéphane PEU, Fabien ROUSSEL, Hubert WULFRANC, Mme Clémentine AUTAIN, MM. Ugo BERNALICIS, Éric COQUEREL, Alexis CORBIÈRE, Mme Caroline FIAT, MM. Bastien LACHAUD, Michel LARIVE, Jean-Luc MÉLENCHON, Mmes Danièle OBONO, Mathilde PANOT, MM. Loïc PRUD'HOMME, Adrien QUATENNENS, Jean-Hugues RATENON, Mmes Muriel RESSIGUIER, Sabine RUBIN, M. François RUFFIN, Mme Bénédicte TAURINE et M. François PUPPONI, députés.

Au vu des textes suivants :

- la Constitution ;
- l'ordonnance n° 58-1067 du 7 novembre 1958 portant loi organique sur le Conseil constitutionnel ;
- le code général des collectivités territoriales ;
- le code de la construction et de l'habitation ;
- le code de l'urbanisme ;

Au vu des observations du Gouvernement, enregistrées le 8 novembre 2018 ;

Et après avoir entendu le rapporteur ;

Le Conseil constitutionnel s'est fondé sur ce qui suit :

1. Les députés requérants défèrent au Conseil constitutionnel la loi portant évolution du logement, de l'aménagement et du numérique. Ils contestent certaines dispositions de ses articles 42, 43, 45 et 64.

- Sur certaines dispositions des articles 42, 43 et 45 :

2. Les articles 42, 43 et 45 de la loi déferée modifient les règles applicables en matière de construction dans les zones littorales.

3. Les députés requérants font valoir que, faute d'avoir prévu les garanties nécessaires à la protection de l'environnement, ces dispositions qui, prises ensemble ou séparément, étendent les possibilités de construction dans les zones littorales méconnaîtraient le droit à un environnement sain, le devoir de préservation et d'amélioration de l'environnement et le principe de précaution protégés respectivement par les articles 1er, 2 et 5 de la Charte de l'environnement. Ils estiment également que l'article 45 serait entaché d'incompétence négative dans la mesure où les notions de « mise en valeur économique » et d'« ouverture au public » utilisées pour justifier la construction d'aménagements légers dans certaines zones ne seraient pas définies avec suffisamment de précision.

4. L'article 1er de la Charte de l'environnement dispose : « Chacun a le droit de vivre dans un environnement équilibré et respectueux de la santé ».

5. Aux termes de l'article 34 de la Constitution, la loi fixe les principes fondamentaux « de la préservation de l'environnement ».

En ce qui concerne certaines dispositions de l'article 42 :

6. Le 2° du paragraphe I de l'article 42 modifie l'article L. 121-8 du code de l'urbanisme afin de prévoir les conditions d'autorisation d'une construction ou d'une installation située dans une zone littorale.

7. Les dispositions contestées de l'article 42, qui suppriment la possibilité de constructions et installations en hameaux nouveaux intégrés à l'environnement, permettent que des constructions et installations soient autorisées dans la zone littorale autrement qu'en continuité avec des agglomérations ou des villages existants.

8. Toutefois, en premier lieu, seules les constructions visant l'amélioration de l'offre de logement ou d'hébergement et l'implantation des services publics, à

l'exclusion de toute autre construction, sont susceptibles d'être autorisées.

9. En deuxième lieu, le périmètre des zones où de telles constructions ou installations sont susceptibles d'être autorisées est doublement limité. D'une part, il exclut la bande littorale de cent mètres ainsi que les espaces proches du rivage et les rives des plans d'eau. D'autre part, il est restreint aux secteurs déjà urbanisés autres que les agglomérations et villages identifiés par le schéma de cohérence territoriale et délimités par le plan local d'urbanisme. L'avant-dernier alinéa de l'article L. 121-8 du code de l'urbanisme précise que ces secteurs urbanisés se distinguent des espaces d'urbanisation diffuse par, « entre autres, la densité de l'urbanisation, sa continuité, sa structuration par des voies de circulation et des réseaux d'accès aux services publics de distribution d'eau potable, d'électricité, d'assainissement et de collecte de déchets, ou la présence d'équipements ou de lieux collectifs ».

10. En troisième lieu, les dispositions contestées excluent que les constructions ou installations ainsi autorisées puissent avoir pour effet d'étendre le périmètre bâti existant ou de modifier de manière significative les caractéristiques de ce bâti.

11. En dernier lieu, l'autorisation d'urbanisme est soumise pour avis à la commission départementale de la nature, des paysages et des sites. Elle est refusée lorsque ces constructions et installations sont susceptibles de porter atteinte à l'environnement ou aux paysages.

12. Il résulte de ce qui précède que les mots « en continuité avec les agglomérations et villages existants » du premier alinéa de l'article L. 121-8 du code de l'urbanisme et les deuxième et troisième alinéas du même article, dans leur rédaction résultant du 2° du paragraphe I de l'article 42 ne méconnaissent pas l'article 1er de la Charte de l'environnement.

13. Ces dispositions, qui ne méconnaissent ni les articles 2 et 5 de la Charte de l'environnement ni aucune autre exigence constitutionnelle, sont conformes à la Constitution.

En ce qui concerne certaines dispositions de l'article 43 :

14. L'article 43 réécrit l'article L. 121-10 du code de l'urbanisme, qui déroge à son article L. 121-8 afin d'autoriser certaines constructions ou installations en discontinuité avec l'urbanisation.

15. En premier lieu, cette autorisation est doublement limitée. D'une part, elle ne porte que sur les constructions et installations nécessaires aux activités agricoles ou forestières ou aux cultures marines. D'autre part, elle n'est accordée, dans les espaces proches du rivage, que pour les cultures marines.

16. En deuxième lieu, elle est subordonnée à l'accord de l'autorité administrative compétente de l'Etat, après avis de la commission départementale de la nature, des paysages et des sites et de la commission départementale de la préservation des espaces naturels, agricoles et forestiers. L'accord de l'autorité administrative compétente de l'Etat est refusé si les constructions ou installations sont de nature à porter atteinte à l'environnement ou aux paysages.

17. En dernier lieu, le changement de destination des constructions ou installations ainsi autorisées est interdit.

18. Il résulte de ce qui précède que le premier alinéa de l'article L. 121-10 du code de l'urbanisme, dans sa rédaction résultant de l'article 43, ne méconnaît pas l'article 1er de la Charte de l'environnement.

19. Ces dispositions, qui ne méconnaissent ni les articles 2 et 5 de la Charte de l'environnement ni aucune autre exigence constitutionnelle, sont conformes à la Constitution.

En ce qui concerne le 1° du paragraphe I de l'article 45 :

20. Le 1° du paragraphe I de l'article 45 remplace par un alinéa unique les deux premiers alinéas de l'article L. 121-24 du code de l'urbanisme. Ces dispositions permettent l'implantation d'aménagements légers dans les espaces remarquables ou caractéristiques et les milieux nécessaires au maintien des équilibres biologiques.

21. En premier lieu, les dispositions de l'article L. 121-24 subordonnent l'implantation d'aménagements légers dans ces espaces ou milieux à plusieurs conditions. Ces aménagements doivent être nécessaires à leur gestion, à leur mise en valeur notamment économique ou, le cas échéant, à leur ouverture au public. Il est en outre imposé par les dispositions contestées qu'ils ne portent pas atteinte au caractère remarquable du site. Les finalités susceptibles de justifier l'implantation de tels aménagements ont ainsi été suffisamment précisées.

22. En deuxième lieu, le législateur a prévu que ces aménagements sont limitativement énumérés et leurs caractéristiques définies par décret en Conseil d'Etat.

23. En dernier lieu, en vertu du second alinéa de l'article L. 121-24 du code de l'urbanisme, ces projets d'aménagements sont soumis à une autorisation qui est délivrée, selon les cas, après une enquête publique ou une procédure de mise à disposition du public et, dans tous les cas, après avis de la commission départementale de la nature, des paysages et des sites.

24. Il résulte de ce qui précède que le premier alinéa de l'article L. 121-24 du code de l'urbanisme, dans sa rédaction résultant de l'article 45, ne méconnaît pas l'article 1er de la Charte de l'environnement.

25. Ces dispositions, qui ne sont pas entachées d'incompétence négative et ne méconnaissent ni les articles 2 et 5 de la Charte de l'environnement ni aucune autre exigence constitutionnelle, sont conformes à la Constitution.

En ce qui concerne le paragraphe II de l'article 45 :

26. Le paragraphe II de l'article 45 insère un paragraphe II bis dans l'article L. 4424-12 du code général des collectivités territoriales afin de permettre au plan d'aménagement et de développement durable de la Corse, dans les communes soumises cumulativement aux dispositions du code de l'urbanisme relatives aux zones montagneuses et aux zones littorales, de déterminer des secteurs dans lesquels les restrictions à la construction prévues par l'article L. 121-8 du code de l'urbanisme ne sont pas applicables.

27. En premier lieu, ces secteurs demeurent soumis aux conditions d'urbanisation prévues pour les zones montagneuses afin de protéger l'environnement.

28. En deuxième lieu, cette dérogation n'est pas admise dans les espaces proches du rivage, auxquels demeurent applicables les dispositions du code de l'urbanisme relatives à la protection du littoral.

29. En dernier lieu, la détermination des secteurs en cause est soumise à l'accord du représentant de l'Etat dans le département, après avis du conseil des sites de Corse.

30. Il résulte de ce qui précède que le paragraphe II bis de l'article L. 4424-12 du code général des collectivités territoriales, dans sa rédaction résultant de l'article 45, ne méconnaît pas l'article 1er de la Charte de l'environnement.

31. Ces dispositions, qui ne méconnaissent ni les articles 2 et 5 de la Charte de l'environnement ni aucune autre exigence constitutionnelle, sont conformes à la Constitution.

- Sur certaines dispositions de l'article 64 :

32. L'article 64 a pour objet d'assouplir les normes d'accessibilité dans la construction des bâtiments d'habitation collectifs.

33. Le paragraphe I de cet article réécrit l'article L. 111-7-1 du code de la construction et de l'habitation, qui détermine les conditions dans lesquelles des décrets en Conseil d'Etat fixent les modalités relatives à l'accessibilité aux personnes handicapées que doivent respecter les bâtiments nouveaux. Selon le premier alinéa du 1° de cet article, 20 % des logements des bâtiments d'habitation collectifs nouveaux doivent être accessibles aux personnes handicapées tandis que les autres logements doivent être « évolutifs ». Le b du 1° dispose que, pour être considéré comme évolutif, le logement doit

notamment respecter la caractéristique suivante : « la mise en accessibilité des pièces composant l'unité de vie du logement est réalisable ultérieurement par des travaux simples ».

34. Selon les députés requérants, en réduisant à hauteur de 20 % la proportion des logements devant être accessibles aux personnes en situation de handicap dans les bâtiments nouveaux d'habitation collectifs, alors que la loi impose actuellement un taux de 100 %, le législateur aurait réduit très sensiblement la part des logements construits accessibles aux personnes en situation de handicap et aurait ainsi porté une atteinte au « principe d'accessibilité au logement des personnes à mobilité réduite ». Il en résulterait une méconnaissance des exigences découlant des dixième et onzième alinéas du Préambule de la Constitution de 1946 ainsi que du principe d'égalité devant la loi. Par ailleurs, le législateur aurait également méconnu l'étendue de sa compétence lorsqu'il a défini les logements pouvant être considérés comme « évolutifs » dès lors que la notion de « travaux simples » n'est pas suffisamment précise. Il en découlerait aussi une méconnaissance de l'objectif de valeur constitutionnelle d'intelligibilité et d'accessibilité de la loi.

35. Aux termes des dixième et onzième alinéas du Préambule de la Constitution de 1946 : « La Nation assure à l'individu et à la famille les conditions nécessaires à leur développement. - Elle 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 ».

36. Les exigences constitutionnelles résultant de ces dispositions impliquent la mise en œuvre d'une politique de solidarité nationale en faveur des personnes handicapées. Il est cependant possible au législateur, pour satisfaire à ces exigences, de choisir les modalités concrètes qui lui paraissent appropriées. En particulier, il lui est à tout moment loisible, statuant dans le domaine qui lui est réservé par l'article 34 de la Constitution, de modifier des textes antérieurs ou d'abroger ceux-ci en leur substituant, le cas échéant, d'autres dispositions. Il ne lui est pas moins loisible d'adopter, pour la réalisation ou la conciliation d'objectifs de nature constitutionnelle, des modalités nouvelles dont il lui appartient d'apprécier l'opportunité et qui peuvent comporter la modification ou la suppression de dispositions qu'il estime excessives ou inutiles. Cependant, l'exercice de ce pouvoir ne saurait aboutir à priver de garanties légales des exigences de caractère constitutionnel.

37. Il incombe au législateur d'exercer pleinement la compétence que lui confie la Constitution et, en particulier, son article 34. Le plein exercice de cette compétence, ainsi que l'objectif de valeur constitutionnelle d'intelligibilité et d'accessibilité de la loi, qui découle des articles 4, 5, 6 et 16 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789, lui imposent d'adopter des dispositions suffisamment précises et des formules non équivoques.

38. En premier lieu, le 1° de l'article L. 111-7-1 du code de la construction et de l'habitation impose que, au sein des bâtiments d'habitation collectifs nouveaux, 20 % des logements, et au moins un logement, soient accessibles aux personnes handicapées.

39. En second lieu, ce même 1° impose que tous les autres logements construits dans de tels bâtiments soient évolutifs. Pour être considéré comme évolutif, un logement doit remplir deux conditions. D'une part, une personne en situation de handicap doit pouvoir accéder à ce logement, se rendre par un cheminement accessible dans le séjour et le cabinet d'aisance, dont les aménagements et les équipements doivent être accessibles, et en ressortir. D'autre part, la mise en accessibilité des pièces composant l'unité de vie du logement doit être réalisable ultérieurement par des travaux simples. Il ressort des débats parlementaires que ces travaux simples sont ceux sans incidence sur les éléments de structure et qui n'impliquent pas de modifications sur les alimentations en fluide, les entrées et flux d'air et le tableau électrique.

40. Dès lors, en adoptant les dispositions contestées, lesquelles sont suffisamment précises, le législateur, qui a entendu maintenir l'accessibilité des personnes handicapées aux logements situés dans les bâtiments neufs tout en assurant l'adaptation de ces logements pour prendre en compte la diversité et l'évolution des besoins des individus et des familles, a retenu des critères qui ne sont pas manifestement inappropriés au but poursuivi. Dès lors, les griefs tirés de la méconnaissance des exigences des dixième et onzième alinéas du Préambule de la Constitution de 1946, de l'article 34 de la Constitution et de l'objectif d'intelligibilité et d'accessibilité de la loi doivent être écartés.

41. Le premier alinéa et les mots « travaux simples » figurant au deuxième alinéa et au b du 1° de l'article L. 111-7-1 du code de la construction et de l'habitation, qui ne méconnaissent ni le principe d'égalité devant la loi ni aucune autre exigence constitutionnelle, sont conformes à la Constitution.

- Sur la place d'autres dispositions dans la loi déferée :

42. Aux termes de la dernière phrase du premier alinéa de l'article 45 de la Constitution : « Sans préjudice de l'application des articles 40 et 41, tout amendement est recevable en première lecture dès lors qu'il présente un lien, même indirect, avec le texte déposé ou transmis ».

43. Les articles 52 et 53 modifient des dispositions relatives aux règlements locaux de publicité.

44. L'article 66 aménage le régime des obligations d'assurance en matière de construction.

45. L'article 72 crée un observatoire des diagnostics immobiliers.

46. L'article 73 étend les compétences du centre scientifique et technique du bâtiment.

47. L'article 76 est relatif aux marchés privés de bâtiment portant sur des travaux et prestations de service réalisés en cotraitance.

48. L'article 91 prévoit une autorisation permanente d'accès de la police nationale et de la gendarmerie nationale aux parties communes des immeubles des organismes d'habitations à loyer modéré.

49. L'article 101 modifie les règles de participation des départements au capital de sociétés d'économie mixte locales.

50. L'article 108 précise les conditions dans lesquelles une société civile immobilière familiale peut donner congé à son locataire.

51. L'article 121 renforce les sanctions en matière d'occupation des espaces communs des immeubles et permet la résolution du bail en cas de condamnation du locataire pour trafic de stupéfiants.

52. L'article 123 permet aux huissiers de justice d'accéder aux boîtes aux lettres dans les immeubles d'habitation.

53. L'article 135 impose au bailleur de notifier au syndic de l'immeuble les coordonnées de son locataire.

54. L'article 144 permet d'autoriser de manière permanente l'accès aux parties communes des immeubles d'habitation des agents assermentés du service municipal ou départemental du logement.

55. L'article 147 exempte les propriétaires pratiquant la location saisonnière de fournir certains diagnostics techniques.

56. L'article 152 prévoit un accès des services statistiques publics aux parties communes des immeubles d'habitation.

57. L'article 155 prévoit une révision tous les cinq ans de la liste des charges récupérables par le bailleur auprès de son locataire.

58. L'article 161 permet de signaler par des « préenseignes » la vente de produits du terroir dans les restaurants.

59. L'article 184 prolonge une expérimentation en matière de tarification sociale de l'eau.

60. L'article 200 interdit la réclamation de frais au titre d'une demande d'autorisation préalable de mise en location d'un logement dans les territoires présentant une proportion importante d'habitat dégradé.

61. Introduites en première lecture, les dispositions des articles 52, 53, 66, 72, 73, 76, 91, 101, 108, 121, 123, 135, 144, 147, 152, 155, 161, 184 et 200 ne présentent pas de lien, même indirect, avec celles qui figuraient dans le projet de loi déposé sur le bureau de l'Assemblée nationale. Adoptées selon une procédure contraire à la Constitution, elles lui sont donc contraires.

- Sur d'autres dispositions :

62. L'article 196 prévoit qu'un décret en Conseil d'Etat, relatif à la salubrité des habitations traitée dans le titre II du règlement sanitaire départemental, est publié dans un délai d'un an à compter de la promulgation de la loi déferée.

63. Aux termes de l'article 16 de la Déclaration de 1789 : « Toute société dans laquelle la garantie des droits n'est pas assurée, ni la séparation des pouvoirs déterminée, n'a point de Constitution ». En vertu de l'article 21 de la Constitution, le Premier ministre exerce, sous réserve des dispositions de l'article 13 de la Constitution, le pouvoir réglementaire.

64. En prévoyant que le pouvoir réglementaire est tenu de prendre dans un délai préfix un décret relatif à certaines prescriptions relevant du règlement sanitaire départemental, le législateur a méconnu le principe de la séparation des pouvoirs et les dispositions de l'article 21 de la Constitution. Dès lors, l'article 196 est contraire à la Constitution.

- Sur les autres dispositions :

65. Le Conseil constitutionnel n'a soulevé d'office aucune autre question de conformité à la Constitution et ne s'est donc pas prononcé sur la constitutionnalité des autres dispositions que celles examinées dans la présente décision.

Le Conseil constitutionnel décide :

Article 1

Sont contraires à la Constitution les dispositions suivantes de la loi portant évolution du logement, de l'aménagement et du numérique :

- les articles 52, 53, 66, 72, 73, 76, 91, 101, 108, 121, 123, 135, 144, 147, 152, 155, 161, 184 et 200 ;
- l'article 196.

Article 2

Sont conformes à la Constitution, dans la rédaction résultant de la même loi :

- les mots « en continuité avec les agglomérations et villages existants » du premier alinéa de l'article L. 121-8 du code de l'urbanisme et les deuxième et troisième alinéas du même article ;
- le premier alinéa de l'article L. 121-10 du même code ;
- le premier alinéa de l'article L. 121-24 du même code ;
- le paragraphe II bis de l'article L. 4424-12 du code général des collectivités territoriales ;
- le premier alinéa et les mots « travaux simples » figurant au deuxième alinéa et au b du 1° de l'article L. 111-7-1 du code de la construction et de l'habitation.

Article 3

Cette décision sera publiée au Journal officiel de la République française.

Jugé par le Conseil constitutionnel dans sa séance du 15 novembre 2018, où siégeaient : M. Laurent FABIUS, Président, Mme Claire BAZY MALAURIE, MM. Valéry GISCARD d'ESTAING, Jean-Jacques HYEST, Lionel JOSPIN, Mmes Dominique LOTTIN, Corinne LUQUIENS, Nicole MAESTRACCI et M. Michel PINAULT.

Rendu public le 15 novembre 2018.