

Décision n° 2014-691 DC du 20 mars 2014

Loi pour l'accès au logement et un urbanisme rénové

Le projet de loi pour l'accès au logement et un urbanisme rénové a été délibéré en Conseil des ministres le 26 juin 2013. Il a été adopté en première lecture par l'Assemblée nationale et le Sénat les 17 septembre et 26 octobre 2013, puis en deuxième lecture respectivement les 16 et 31 janvier 2014. Après l'élaboration d'un texte commun par la commission mixte paritaire (CMP) le 11 février 2014, la loi a été adoptée par l'Assemblée nationale le 19 février 2014 et le Sénat le 20 février 2014. Elle a été déférée par plus de soixante députés et plus de soixante sénateurs. Étaient contestées, d'une part, la procédure d'adoption de l'article 23 et, d'autre part, la conformité à la Constitution des articles 16, 19, 92 et 153 ainsi que de certaines dispositions des articles 1^{er}, 5, 6 et 24.

Dans sa décision n° 2014-691 DC du 20 mars 2014, le Conseil constitutionnel a déclaré contraires à la Constitution les articles 19 et 153 ainsi que certaines dispositions des articles 5 et 6. Il a déclaré conformes à la Constitution les articles 16 et 92 ainsi que les dispositions contestées des articles 1^{er} et 24 et le surplus des dispositions contestées des articles 5 et 6.

Cette décision appelle des commentaires sur les articles 1^{er}, 5, 6, 16, 19 et 92

I – Le contrôle des atteintes au droit de propriété en matière de logement

Depuis 1998, le Conseil constitutionnel a précisé sa jurisprudence relative au droit de propriété pour mieux distinguer les articles 2 et 17 de la Déclaration de 1789. Dans le dernier état de sa jurisprudence, le Conseil constitutionnel juge que « *la propriété figure au nombre des droits de l'homme consacrés par les articles 2 et 17 de la Déclaration de 1789 ; qu'aux termes de 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 " ; qu'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 »¹.

Il en résulte une distinction entre les mesures qui relèvent de l'article 17 de la Déclaration de 1789, lesquelles doivent être justifiées par une nécessité publique légalement constatée et doivent comporter une juste et préalable indemnité, et celles qui sont seulement soumises aux exigences résultant de l'article 2 qui exige la démonstration d'un motif d'intérêt général ainsi que du caractère proportionné de l'atteinte à l'objectif poursuivi.

Dans sa décision n° 2012-660 DC du 17 janvier 2013², le Conseil constitutionnel a examiné des dispositions qui soumettaient les primo-acquéreurs qui ont acquis un bien construit sur un terrain cédé avec décote par une personne publique à des obligations pendant une durée de dix ans et qui concernaient, d'une part, les conditions dans lesquelles ils peuvent céder le bien (obligation d'informer le préfet, priorité d'acquisition des organismes d'habitation à loyer modéré et obligation de reversement à l'État de la différence entre le prix de vente et la décote) et, d'autre part, les conditions dans lesquelles ils peuvent le donner en location (plafonnement des loyers). Le Conseil a considéré que le législateur avait introduit des garanties légales destinées à assurer le respect de la protection de la propriété publique, dans la mesure où elles concernent uniquement des biens qui ont été acquis par des particuliers ayant bénéficié d'une décote sur la valeur vénale du terrain. Le Conseil constitutionnel a jugé que ces restrictions sont ainsi fondées sur un objectif de valeur constitutionnelle et sont proportionnées à cet objectif.

Dans certains cas, le contrôle des atteintes au droit de propriété ou à la liberté contractuelle en matière de législation relative au logement s'opère au regard de l'objectif de valeur constitutionnelle que constitue la possibilité, pour toute personne, de disposer d'un logement décent, dégagé par le Conseil constitutionnel en 1995³. Le Conseil constitutionnel concilie cet objectif de valeur constitutionnelle de disposer d'un logement décent et le droit de propriété proclamé par les articles 2 et 17 de la Déclaration de 1789 :

« Considérant qu'il résulte de ce qui précède que, s'il appartient au législateur de mettre en œuvre 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

¹ Notamment dernièrement les décisions n°s 2013-369 QPC du 28 février 2013, *Société Madag (Droit de vote dans les sociétés cotées)*, cons. 8 ; 2013-370 QPC du 28 février 2014, *M. Marc S. et autre (Exploitation numérique des livres indisponibles)*, cons. 12.

² Décision n° 2012-660 DC du 17 janvier 2013, *Loi relative à la mobilisation du foncier public en faveur du logement et au renforcement des obligations de production de logement social*, cons. 2 à 9.

³ Décision n° 94-359 DC du 19 janvier 1995, *Loi relative à la diversité de l'habitat*, cons. 5, 6 et 7.

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 ; que doit aussi être sauvegardée la liberté individuelle »⁴.

Depuis lors, le Conseil constitutionnel, à plusieurs reprises, a eu recours à ce raisonnement de conciliation, par exemple dans la décision n° 2000-436 DC du 7 décembre 2000⁵, à propos de dispositions prévoyant la « pérennisation » des conventions d'aide personnalisée pour le logement (APL) passées par les sociétés immobilières à participation majoritaire de la Caisse des dépôts et consignations, ou encore dans la décision n° 2009-578 DC du 18 mars 2009⁶, à propos de dispositions destinées à permettre l'attribution de logements sociaux aux personnes les plus défavorisées.

Dans le cadre du contrôle des atteintes au droit de propriété résultant de la législation en matière de logement, le Conseil constitutionnel examine quel est l'objectif poursuivi par le législateur, et si l'atteinte portée au droit de propriété est proportionnée au regard de cet objectif. Le Conseil peut ainsi identifier un objectif de valeur constitutionnelle de disposer d'un logement décent, mais tout objectif d'intérêt général en matière de logement n'est pas pour autant rattachable à cet objectif de valeur constitutionnelle (OVC).

Dans certains cas, l'objectif de valeur constitutionnelle de disposer d'un logement décent est également concilié avec d'autres exigences constitutionnelles que celles relatives au droit de propriété. Ainsi, dans sa décision sur la loi de modernisation sociale⁷, le Conseil a jugé conforme à la Constitution une fixation ministérielle d'un prix de location des meubles en meublé, en considérant « *qu'en disposant que le prix de location des meubles sera fixé "en tenant compte du prix des meubles et de la durée de leur amortissement", la disposition critiquée s'inscrit dans le cadre de la mise en œuvre de l'objectif de valeur constitutionnelle que constitue la possibilité pour toute personne de disposer d'un logement décent ; que, toutefois, si le principe d'égalité n'interdit pas au législateur d'imposer à certaines catégories de personnes des charges particulières en vue d'améliorer les conditions de vie d'autres catégories de personnes, il ne doit pas, ce faisant, méconnaître l'exigence découlant de l'article 13 de la Déclaration de 1789 ; qu'en outre, s'il est loisible au législateur d'apporter, pour des motifs d'intérêt général, des modifications à des contrats en cours d'exécution, il ne saurait porter à l'économie des contrats légalement conclus une atteinte d'une gravité telle*

⁴ Décision n° 98-403 DC du 29 juillet 1998, *Loi relative à la lutte contre les exclusions*, cons. 7.

⁵ Décision n° 2000-436 DC du 7 décembre 2000, *Loi relative à la solidarité et au renouvellement urbains (SRU)*, cons. 48 à 53.

⁶ Décision n° 2009-578 DC du 18 mars 2009, *Loi de mobilisation pour le logement et la lutte contre l'exclusion*, cons. 14.

⁷ Décision n° 2001-455 DC du 12 janvier 2002, *Loi de modernisation sociale*, cons. 94 et 95.

qu'elle méconnaisse manifestement la liberté découlant de l'article 4 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen ». Il a alors formulé la réserve d'interprétation suivante : « *que ces exigences sont satisfaites en l'espèce sous réserve que l'arrêté ministériel ne fixe pas un prix de location des meubles à un niveau entraînant une rupture caractérisée de l'égalité devant les charges publiques* ».

II – Examen des dispositions contestées relatives aux rapports locatifs

A – Le contrat de bail (article 1^{er})

Le chapitre 1^{er} du titre I^{er} de la loi porte sur les « *rappports entre bailleurs et locataires* ». Les députés critiquaient trois dispositions de l'article 1^{er} de cette loi (les 3^o, 7^o et 8^o du paragraphe I) qui modifient la loi n^o 89-462 du 6 juillet 1989 tendant à améliorer les rapports locatifs :

– Le 3^o du paragraphe I de l'article 1^{er} modifie l'article 3 de la loi du 6 juillet 1989. Cet article énonce les clauses que le contrat de location doit obligatoirement comprendre. Désormais, le contrat devra être rédigé selon un contrat type défini par décret en Conseil d'État. Ce changement est en réalité de faible portée car le cadre du contrat de location d'habitation est déjà très strictement encadré par des listes de clauses obligatoires, des listes de clauses non écrites et des dispositions impératives de la loi.

Le nouvel article 3 mentionne des clauses plus nombreuses, en particulier le loyer de référence majoré (voir plus loin sur l'article 6 de la loi), le montant et la date de versement du dernier loyer acquitté par le précédent locataire et la nature ainsi que le montant des travaux effectués dans le logement depuis la fin du dernier contrat de location.

– Le 7^o du paragraphe I complète la liste des clauses réputées non écrites énumérées par l'article 4 de la loi du 6 juillet 1989.

Dans sa rédaction antérieure à la loi déferée, le *i*) de l'article 4 interdisait les clauses permettant au bailleur de percevoir des « amendes » en cas d'infraction aux clauses du contrat ou du règlement intérieur de l'immeuble. Le 7^o précise que cette interdiction porte sur des « amendes ou des pénalités ».

Le *r*) de l'article 4 prohibe la clause qui interdit au locataire de demander une indemnité au bailleur lorsque ce dernier réalise des travaux d'une durée supérieure à quarante jours. Le 7^o abaisse la durée à vingt-et-un jours.

Enfin, il est ajouté un *t*) à l'article 4 qui prohibe les clauses imposant au locataire, en surplus du paiement du loyer pour l'occupation du logement, de souscrire un contrat pour la location d'équipements.

– Dans sa rédaction antérieure à la loi, l'article 5 de la loi de 1989 prévoyait que la rémunération des intermédiaires pour l'établissement d'un acte de location est partagée par moitié entre le bailleur et le preneur. Par ailleurs, la seconde phrase du 9^{ème} alinéa de l'article 3 prévoyait que, s'agissant de l'état des lieux (lorsqu'il n'est pas établi par un huissier de justice), « *en cas d'intervention d'un tiers, les honoraires négociés ne sont laissés ni directement, ni indirectement à la charge du locataire* ».

Le 8^o du paragraphe I de l'article 1^{er} donne une nouvelle rédaction de l'article 5 de la loi de 1989. En particulier, le paragraphe I, d'une part, dispose que « *la rémunération des personnes mandatées pour se livrer ou prêter leur concours à l'entremise ou à la négociation d'une mise en location d'un logement (...) est à la charge exclusive du bailleur (...)* » et, d'autre part, prévoit un partage des honoraires entre le bailleur et le preneur pour les prestations de visite du preneur, de constitution du dossier et de rédaction du bail ainsi que pour la réalisation de l'état des lieux ; elle prévoit dans le même temps que le montant imputé au preneur ne peut excéder celui imputé au bailleur et que ce montant doit demeurer inférieur ou égal à un plafond par mètre carré de surface habitable fixé par voie réglementaire.

Pour l'ensemble de ces dispositions, les députés requérants dénonçaient une atteinte au droit de propriété, à la liberté contractuelle et au principe d'égalité dans les relations contractuelles.

En matière de loyer d'habitation, le législateur a fait le choix d'un ordre public de protection qui limite la liberté contractuelle et encadre l'exercice du droit de propriété, en particulier pour assurer une meilleure information du locataire au moment de la conclusion du bail et assurer sa protection dans l'exécution du contrat. Cet ordre public vise aussi à renforcer la sécurité juridique dans les relations contractuelles et faire obstacle à des pratiques abusives.

Dans la décision du 20 mars 2014 commentée, le Conseil constitutionnel a jugé que les dispositions contestées de l'article 1^{er} sont en adéquation avec ces objectifs et que les atteintes à l'exercice du droit de propriété et à la liberté contractuelle qui en résultent ne revêtent pas un caractère disproportionné au regard de ces objectifs (cons. 10).

Les dispositions contestées de l'article 1^{er} ont donc été déclarées conformes à la Constitution.

B – Le congé donné au locataire à l’issue du bail (article 5)

Les dispositions de l’article 5 modifient plusieurs dispositions relatives à la durée du contrat de location, au délai de préavis et au congé donné au locataire. À cet effet est modifié le chapitre II du titre I^{er} de la loi du 6 juillet 1989 précitée. L’article 15 de cette loi est relatif aux congés donnés au locataire. Dans sa rédaction antérieure à la loi déferée, son paragraphe III dispose :

« III – Le bailleur ne peut s’opposer au renouvellement du contrat en donnant congé dans les conditions définies au paragraphe I ci-dessus à l’égard de tout locataire âgé de plus de soixante-dix ans et dont les ressources annuelles sont inférieures à une fois et demie le montant annuel du salaire minimum de croissance, sans qu’un logement correspondant à ses besoins et à ses possibilités lui soit offert dans les limites géographiques prévues à l’article 13 bis de la loi n° 48-1360 du 1^{er} septembre 1948 précitée.

« Toutefois, les dispositions de l’alinéa précédent ne sont pas applicables lorsque le bailleur est une personne physique âgée de plus de soixante ans ou si ses ressources annuelles sont inférieures à une fois et demie le montant annuel du salaire minimum de croissance.

« L’âge du locataire et celui du bailleur sont appréciés à la date d’échéance du contrat ; le montant de leurs ressources est apprécié à la date de notification du congé. »

Les e), f) et g) du 5^o du paragraphe I de l’article 5 de la loi déferée modifient les âges cités dans ce paragraphe III. Désormais le bailleur ne pourra plus s’opposer au renouvellement du contrat en donnant congé au locataire de plus de 65 ans (et non 70 ans). Toutefois ces dispositions ne sont pas applicables si le bailleur a plus de 65 ans (et non 60 ans).

Par ailleurs, le plafond de ressources pris en compte est également modifié : ce n’est plus un plafond unique de 1,5 fois le SMIC (soit en 2014, 17 345 euros) mais un plafond fixé par arrêté et qui doit correspondre à l’un des plafonds en vigueur pour l’attribution des logements locatifs conventionnés. Il y a actuellement trois types de plafonds (pour les conventions à loyer intermédiaire, pour les conventions à loyer social et pour les conventions à loyer très social). À chaque fois, ces plafonds sont différenciés selon la composition des ménages et selon la zone géographique. Les travaux parlementaires indiquent que le plafond qui devra être retenu sera celui des conventions à loyer social (soit, à Paris, 23 019 euros pour une personne seule et 34 403 euros pour un couple).

Enfin, la troisième modification apportée au paragraphe III de l'article 15 de la loi du 6 juillet 1989 est l'extension de ce dispositif de protection au locataire qui a à sa charge une personne vivant habituellement dans le logement et remplissant les conditions d'âge et de revenus.

Les députés soutenaient que ces modifications « *portent une atteinte excessive au droit de propriété et à la liberté contractuelle* » et « *constituent également une rupture d'égalité* ».

La loi du 6 juillet 1989 n'a pas été soumise au Conseil constitutionnel. Son article 15 a été modifié à de nombreuses reprises par des lois qui ont parfois été soumises au Conseil : la loi n° 90-449 du 31 mai 1990⁸ (décision n° 90-274 DC du 29 mai 1990), la loi n° 2000-1208 du 13 décembre 2000⁹ (décision n° 2000-436 DC du 7 décembre 2000, précitée) ou encore la loi n° 2002-73 du 17 janvier 2002¹⁰ (décision n° 2001-455 DC du 12 janvier 2002, précitée). Cependant aucune de ces modifications de l'article 15 de la loi de 1989 n'a été soumise au Conseil constitutionnel.

L'article 15 de la loi de 1989, et donc l'article 5 de la loi déferée qui le modifie, porte une atteinte à l'exercice du droit de propriété, en ce qu'il prive le propriétaire de la capacité de donner congé au locataire âgé. Il en va ainsi y compris si le propriétaire a un motif légitime et sérieux de donner congé, tenant notamment à l'inexécution par le locataire de l'une des obligations qui lui incombent. Cependant, cette atteinte est justifiée par un motif d'intérêt général : « *apporter aux personnes âgées locataires disposant de faibles ressources une protection contre le risque de devoir quitter leur résidence principale et trouver à se reloger en l'absence de reconduction du bail* » (cons. 15).

Le Conseil constitutionnel a considéré qu'au regard de l'objectif poursuivi de protection des personnes âgées dont les ressources sont faibles, les modifications relatives à l'âge et aux conditions de ressources (tant du locataire que du propriétaire) sont adaptées et l'atteinte au droit de propriété ne revêt pas un caractère disproportionné (cons. 15).

En revanche, l'introduction d'un dispositif propre aux personnes à charge posait problème. En effet, le législateur a permis au locataire, quelles que soient ses ressources, de se prévaloir du fait qu'il héberge une personne qui remplit les conditions d'âge et de revenu pour bénéficier de la mesure. Dans ce cas, n'auraient alors été prises en considération que les ressources de la personne hébergée, sans les agréger à celles du locataire. Sur ce point, le Conseil

⁸ Loi n° 90-449 du 31 mai 1990 visant à la mise en œuvre du droit au logement.

⁹ Loi n° 2000-1208 du 13 décembre 2000, Loi relative à la solidarité et au renouvellement urbains.

¹⁰ Loi n° 2002-73 du 17 janvier 2002, Loi de modernisation sociale.

constitutionnel ne pouvait juger, comme l'y invitait le Gouvernement dans ses observations, que la condition de ressources devrait s'apprécier au regard de l'ensemble des revenus perçus par le locataire et la personne à sa charge. En effet, une telle interprétation était contraire à la lettre des dispositions adoptées et ses effets, imposant l'addition des rémunérations des personnes vivant sous le même toit alors qu'il n'existe qu'un plafond calculé en référence aux ressources du foyer fiscal, auraient été contraires à l'objectif recherché par le législateur.

Par suite, le Conseil a jugé qu'en instituant une telle protection, quelles que soient les ressources du locataire et sans prendre en compte l'addition des ressources du locataire et de la personne qui est à sa charge, ces dispositions permettent que le propriétaire soit, dans certains cas, appelé à supporter une charge telle que l'égalité devant les charges publiques se trouverait méconnue. Le Conseil constitutionnel a donc déclaré ces dispositions contraires à la Constitution (cons. 16).

C – L'encadrement des loyers dans certaines zones (article 6)

L'article 6 modifie le chapitre III « *Du loyer, des charges et du règlement des litiges* » du titre I^{er} de la loi du 6 juillet 1989. Les députés et sénateurs requérants contestaient le 2^o du paragraphe I de l'article 6 en tant qu'il réécrit l'article 17 de la loi de 1989.

La nouvelle rédaction de cet article 17 instaure un encadrement des prix des loyers dans les « *zones d'urbanisation continue de plus de 50 000 habitants où il existe un déséquilibre marqué entre l'offre et la demande de logements, entraînant des difficultés sérieuses d'accès au logement sur l'ensemble du parc résidentiel existant, qui se caractérisent notamment par le niveau élevé des loyers, le niveau élevé des prix d'acquisition des logements anciens ou le nombre élevé de demandes de logement par rapport au nombre d'emménagements annuels dans le parc locatif social* ». Dans ces zones, le préfet « *fixe chaque année, par arrêté, un loyer de référence, un loyer de référence majoré et un loyer de référence minoré, exprimés par un prix au mètre carré de surface habitable, par catégorie de logement et par secteur géographique* ».

Dans ces zones, le loyer des logements mis en location comprend un « loyer de base » et, le cas échéant, un « complément de loyer ». Le loyer de base est fixé librement entre les parties lors de la conclusion du contrat de bail, « *dans la limite du loyer de référence majoré* ». Le locataire se voit reconnaître le droit d'engager une action en diminution de loyer si le loyer de base prévu dans le contrat de bail est supérieur au loyer de référence majoré en vigueur à la date de signature du contrat.

Un complément de loyer « exceptionnel » peut-être appliqué au loyer de base *« pour des logements présentant des caractéristiques de localisation ou de confort exceptionnelles par leur nature et leur ampleur par comparaison avec les logements de la même catégorie situés dans le même secteur géographique »*.

Ces dispositions poursuivent un objectif d'intérêt général ainsi énoncé dans l'étude d'impact : *« contenir la progression des loyers et à long terme favoriser une baisse du montant du loyer »*. Il s'agit donc de lutter contre les difficultés d'accès au logement qui résultent d'un tel déséquilibre entre l'offre et la demande et de la hausse des loyers qui en résulte.

La pertinence économique du dispositif au regard de cet objectif était contestée par les requérants. Cependant, le Conseil constitutionnel n'a pas à substituer son appréciation à celle du Parlement ni à rechercher si l'objectif d'intérêt général aurait pu être atteint par d'autres voies.

Le Conseil devait examiner si l'atteinte au droit de propriété était proportionnée au regard de l'intérêt général poursuivi. Sur ce point, pour juger que le dispositif était, dans son économie générale, conforme à la Constitution, il a pris en compte plusieurs éléments :

- le dispositif ne s'applique que dans les zones où il existe un déséquilibre *« marqué »* entre l'offre et la demande entraînant des difficultés *« sérieuses »* d'accès au logement ; ainsi, le champ d'application du dispositif est défini en adéquation avec l'objectif poursuivi ;
- le loyer de référence (exprimé en prix en mètre carré de surface habitable) n'est pas fixé arbitrairement mais est égal au loyer médian des loyers constatés par les observatoires locaux des loyers ; il est en outre fixé par catégorie de logement et par secteur géographique ;
- un complément de loyer, au-delà du loyer de référence majoré, est possible.

Le Conseil constitutionnel a estimé que le dispositif d'encadrement des loyers, avec la fixation du loyer de référence majoré, impliquait que les catégories de logement et les secteurs géographiques soient définis finement et précisément sous peine de porter une atteinte disproportionnée au droit de propriété et à la liberté contractuelle. Le Conseil constitutionnel a donc jugé qu'il *« appartiendra à l'autorité administrative de définir sous le contrôle de la juridiction compétente, les catégories de logement et les secteurs géographiques avec une précision suffisante pour permettre que la définition du loyer de*

référence soit en adéquation avec l'ensemble des caractéristiques qui déterminent habituellement la fixation du montant du loyer » (cons. 25).

Par ailleurs, le Conseil constitutionnel a déclaré contraires à la Constitution les dispositions qui réservaient la possibilité d'un complément de loyer à des « *caractéristiques de localisation ou de confort exceptionnelles par leur nature et leur ampleur* ». En effet, le législateur ne saurait interdire que d'autres caractéristiques qui sont déterminantes pour la fixation du loyer et qui ne sont pas prises en compte pour la fixation du loyer de référence soient prises en compte pour la fixation du complément de loyer (cons. 26).

En outre, le Conseil constitutionnel a estimé contraire au principe d'égalité devant la loi le dispositif qui prévoyait que le montant du loyer de référence majoré et le montant du loyer de référence minoré seraient fixés, non pas respectivement à + 20 % et - 30 % du loyer de référence mais, à l'intérieur de ces limites, « *en fonction de la dispersion des niveaux de loyers observés* ». Ainsi, en fonction de l'écart type des différents loyers constatés pour une même catégorie de logement et dans une même zone géographique, la marge laissée pour la fixation du loyer de base aurait été plus ou moins étroite. Le Conseil constitutionnel a estimé que le principe d'égalité ne permet pas que les conditions d'exercice de la liberté contractuelle varient sur le territoire national en fonction d'un tel critère indépendant de celui des catégories de logement et des secteurs géographiques. Il a donc déclaré ces dispositions contraires à la Constitution. L'effet de cette déclaration d'inconstitutionnalité est d'imposer que le loyer de référence majoré soit fixé à un montant supérieur de 20 % au loyer de référence et que le loyer de référence minoré soit fixé à un montant égal au loyer de référence minoré de 30 % (cons. 27).

Les requérants dénonçaient enfin l'atteinte aux conventions légalement conclues qui aurait résulté de l'application immédiate du dispositif aux baux en cours. Ce moyen posait la question de l'application dans le temps des dispositions du nouvel article 17 de la loi de 1989.

L'article 14 de la loi déferée, qui fixe les conditions d'entrée en vigueur des dispositions modifiant la loi du 6 juillet 1989, prévoit notamment que les dispositions relatives à cet encadrement des loyers ne seront pas applicables aux contrats de location en cours lors de leur entrée en vigueur, dans les conditions prévues par les textes réglementaires d'application. Par suite, les dispositions contestées de l'article 6 ne s'appliqueront qu'aux baux conclus postérieurement à l'entrée en vigueur de la loi, qu'il s'agisse d'une conclusion d'un bail avec un nouveau locataire ou du renouvellement du bail par conclusion d'un nouveau contrat. En revanche, ces dispositions ne s'appliqueront pas aux baux en cours, y

compris ceux qui feront l'objet d'une reconduction tacite après l'entrée en vigueur de la loi. Le grief manquait donc en fait (cons. 29).

III. – Les dispositions contestées relatives à l'encadrement de certaines locations

A. – L'encadrement de la location de courte durée de locaux meublés à une clientèle de passage

1. – Les autorisations de changement d'usage (article 16)

a) Le droit existant

Le livre VI du code de la construction et de l'habitation (CCH) « *Mesures tendant à remédier à des difficultés exceptionnelles de logement* » comprend un titre III intitulé « *Dispositions tendant à maintenir ou à augmenter le nombre des logements* » dont la section 2 du chapitre 1^{er} porte sur les « *changements d'usage et usages mixtes des locaux d'habitation* ». Cette section comporte les articles L. 631-7 à L. 631-10.

– Le premier alinéa de l'article L. 631-7 précise que cette section 2 est applicable dans les communes de plus de 200 000 habitants et dans les départements des Hauts-de-Seine, de la Seine-Saint-Denis et du Val-de-Marne (départements de la « petite couronne »).

Dans ces communes, le changement d'usage des locaux destinés à l'habitation est soumis à autorisation préalable dans les conditions fixées par l'article L. 631-7-1 du même code¹¹.

Constituent des locaux destinés à l'habitation toutes catégories de logements et leurs annexes, y compris les logements foyers, logements de gardien, chambres de service, logements de fonction, logements inclus dans un bail commercial, locaux meublés donnés en location dans les conditions de l'article L. 632-1¹². En vertu de ce dernier article, toute personne qui loue un logement meublé bénéficie d'un contrat établi par écrit d'une durée d'un an dès lors que le logement loué constitue sa résidence principale. Le bail est tacitement reconduit pour un an, à l'expiration de ce contrat, sous réserve des dispositions prévues par l'article L. 632-1.

¹¹ Premier alinéa de l'article L. 631-7 du CCH.

¹² Deuxième alinéa de l'article L. 631-7 du CCH.

Un local est réputé à usage d'habitation s'il était affecté à cet usage au 1^{er} janvier 1970. Cette affectation peut être établie par tout mode de preuve. Les locaux construits ou faisant l'objet de travaux ayant pour conséquence d'en changer la destination postérieurement au 1^{er} janvier 1970 sont réputés avoir l'usage pour lequel la construction ou les travaux sont autorisés¹³.

– La procédure d'autorisation préalable est définie par l'article L. 631-7-1 du CCH. Délivrée par le maire de la commune après avis, à Paris, à Marseille et à Lyon, du maire d'arrondissement, l'autorisation de changement d'usage peut être subordonnée à une compensation sous la forme de la transformation concomitante en habitation de locaux ayant un autre usage¹⁴.

Cette autorisation est accordée à titre personnel et cesse de produire effet lorsqu'il est mis fin, à titre définitif, à l'exercice professionnel du bénéficiaire. Toutefois, lorsque l'autorisation est subordonnée à une compensation, le titre est attaché au local et non à la personne¹⁵. L'usage des locaux n'est pas affecté par la prescription trentenaire prévue par l'article 2227 du code civil¹⁶.

– Pour l'application de l'article L. 631-7, une délibération du conseil municipal fixe les conditions dans lesquelles sont délivrées les autorisations et déterminées les compensations par quartier et, le cas échéant, par arrondissement, au regard des objectifs de mixité sociale, en fonction notamment des caractéristiques des marchés de locaux d'habitation et de la nécessité de ne pas aggraver la pénurie de logements. Si la commune est membre d'un établissement public de coopération intercommunale (EPCI) compétent en matière de plan local d'urbanisme (PLU), la délibération est prise par l'organe délibérant de l'EPCI¹⁷.

– Enfin, en vertu de l'article L. 651-2 du CCH, toute personne qui enfreint les dispositions de l'article L. 631-7 ou qui ne se conforme pas aux conditions ou obligations imposées en application de cet article est condamnée à une amende de 25 000 euros¹⁸.

¹³ Troisième alinéa de l'article L. 631-7 du CCH. Les alinéas 4 et 5 du même article prévoient que « lorsqu'une autorisation administrative (...) subordonnée à une compensation a été accordée après le 1^{er} janvier 1970 pour changer l'usage d'un local, le local autorisé à changer d'usage et le local ayant servi de compensation sont réputés avoir l'usage résultant de l'autorisation » et que « sont nuls de plein droit tous accords ou conventions conclus en violation du présent article ».

¹⁴ Premier alinéa de l'article L. 631-7-1 du CCH.

¹⁵ Deuxième alinéa de l'article L. 631-7-1

¹⁶ Troisième alinéa de l'article L. 631-7-1.

¹⁷ Quatrième alinéa de l'article L.631-7-1.

¹⁸ Le même article L. 651-2 prévoit que cette amende est prononcée à la requête du ministère public par le président du tribunal de grande instance du lieu de l'immeuble, statuant en référé et que le produit en est intégralement versé à l'agence nationale de l'habitat. « Le président du tribunal ordonne le retour à l'habitation des locaux transformés sans autorisation dans un délai qu'il fixe. À l'expiration de celui-ci, il prononce une astreinte d'un montant maximal de 1 000 euros par jour et par mètre carré utile des locaux irrégulièrement transformés. / Passé ce délai, l'administration peut procéder d'office, aux frais du contrevenant, à l'expulsion des occupants et à l'exécution des travaux nécessaires ».

b) Les apports de l'article 16 de la loi déferée

Tout d'abord, le 1° de l'article 16 complète l'article L. 631-7 par un alinéa aux termes duquel « *le fait de louer un local meublé destiné à l'habitation de manière répétée pour de courtes durées à une clientèle de passage qui n'y élit pas domicile constitue un changement d'usage au sens du présent article.* ».

Par ces dispositions, le législateur a entendu prendre en compte une jurisprudence de la cour d'appel de Paris qui, dans un arrêt du 24 mai 2011¹⁹, a jugé qu'un particulier souhaitant louer un appartement en local meublé pour une durée de moins d'un an doit y être autorisé lorsqu'un régime d'autorisation préalable des changements d'usage des logements a été mis en place. La cour a en effet jugé qu'il résulte de la combinaison des articles L. 631-7, L. 631-7-1 et L. 632-1 du CCH « *que les logements donnés en location en meublé ne sont réputés locaux d'habitation au sens de l'article L. 631-7 du code de la construction et de l'habitation que si le bail répond aux conditions de l'article L. 632-1 de ce même code à savoir la location pour une durée d'une année à titre de résidence principale* ».

Le 3° de l'article 16 modifie l'article L. 631-9 du CCH en prévoyant que « *dans les communes autres que celles mentionnées au premier alinéa de l'article L. 631-7, les dispositions dudit article peuvent être rendues applicables par décision de l'autorité administrative sur proposition du maire ou, pour les communes appartenant à une zone d'urbanisation continue de plus de 50 000 habitants définie à l'article 232 du code général des impôts, par une délibération de l'organe délibérant de l'établissement public de coopération intercommunale compétent en matière de plan local d'urbanisme ou, à défaut, du conseil municipal* ». Cela revient à préciser dans quelles conditions l'autorisation de changement d'usage peut être étendue à d'autres communes que celles de plus de 200 000 habitants et celles des départements de la « petite couronne »²⁰.

Pour permettre, en dehors des hypothèses de l'article L. 631-7 dernier alinéa nouveau, aux personnes physiques de louer leur appartement à une clientèle de passage, sans avoir à fournir de compensation, comme c'est le cas dans le régime de droit commun du changement d'usage, le législateur a créé un régime d'autorisation temporaire de changement d'usage.

¹⁹ CA Paris, 3^{ème} chambre, n° 10/23802.

²⁰ Avant sa modification par l'article 16 de la loi déferée, le premier alinéa de l'article L. 631-9 du CCH prévoyait seulement que « *les dispositions de l'article L. 631-7 peuvent être rendues applicables à d'autres communes par décision de l'autorité administrative prise sur proposition du maire* ».

Le 2° de l'article 16 insère ainsi après l'article L. 631-7 un article L. 631-7-1 A aux termes duquel :

« Une délibération du conseil municipal peut définir un régime d'autorisation temporaire de changement d'usage permettant à une personne physique de louer pour de courtes durées des locaux destinés à l'habitation à une clientèle de passage qui n'y élit pas domicile.

« La délibération fixe les conditions de délivrance de cette autorisation temporaire par le maire de la commune dans laquelle est situé l'immeuble après avis, à Paris, Marseille et Lyon, du maire d'arrondissement concerné. Elle détermine également les critères de cette autorisation temporaire, qui peuvent porter sur la durée des contrats de location, sur les caractéristiques physiques du local ainsi que sur sa localisation en fonction notamment des caractéristiques des marchés de locaux d'habitation et de la nécessité de ne pas aggraver la pénurie de logements. Ces critères peuvent être modulés en fonction du nombre d'autorisations accordées à un même propriétaire.

« Si la commune est membre d'un établissement public de coopération intercommunale compétent en matière de plan local d'urbanisme, la délibération est prise par l'organe délibérant de cet établissement.

« Le local à usage d'habitation bénéficiant de cette autorisation temporaire ne change pas de destination, au sens du 2° du II de l'article L. 123-1-5 du code de l'urbanisme.

« Lorsque le local à usage d'habitation constitue la résidence principale du loueur, au sens de l'article 2 de la loi n° 89-462 du 6 juillet 1989 tendant à améliorer les rapports locatifs et portant modification de la loi n° 86-1290 du 23 décembre 1986, l'autorisation de changement d'usage prévue à l'article L. 631-7 du présent code ou celle prévue au présent article n'est pas nécessaire pour le louer pour de courtes durées à une clientèle de passage qui n'y élit pas domicile. »

Selon les sénateurs requérants, l'article 16, tant par l'application du régime d'autorisation préalable de changement d'usage à la location de meublés de courte durée que par la mise en place d'un régime d'autorisation temporaire pour ce type de location, faisait peser sur les propriétaires une contrainte excessive et disproportionnée au regard des motifs d'intérêt général poursuivis. Ils soutenaient également qu'en ne prévoyant pas de dispositif transitoire approprié, le législateur avait porté atteinte à la garantie des droits et, qu'en ne précisant pas dans quelles conditions l'autorisation temporaire cessait de produire ses effets, l'article 16 de la loi était contraire à l'objectif de valeur

constitutionnelle d'accessibilité et d'intelligibilité de la loi. Les députés requérants soutenaient quant à eux que cet article portait, en outre, atteinte à la liberté contractuelle.

Dans sa décision du 20 mars 2014 commentée, le Conseil constitutionnel a déclaré ces dispositions, qui ne sont entachées d'aucune inintelligibilité, conformes à la Constitution.

Le Conseil a d'abord rappelé les conditions posées par le dernier alinéa de l'article L. 631-7 ajouté par l'article 16 de la loi. Est soumis au régime de l'autorisation préalable de changement d'usage le fait de louer un local meublé destiné à l'habitation, dès lors que cette location remplit quatre conditions : elle se fait de manière répétée, pour de courtes durées, à une clientèle de passage, laquelle n'y élit pas domicile. Par conséquent, si la location d'un local meublé destiné à l'habitation ne répond pas à l'une de ces conditions, en particulier parce que le logement est loué dans les conditions prévues à l'article L. 632-1 du CCH, la location échappe au régime de l'autorisation de changement d'usage institué par les dispositions des articles L. 631-7 et L. 631-7-1 du CCH.

Le Conseil a, ensuite, rappelé les conditions fixées par le législateur pour le régime d'autorisation temporaire de changement d'usage (cons. 37).

Puis il a relevé que le législateur a également prévu que, lorsque le local à usage d'habitation est la résidence principale de la personne qui le loue, celle-ci n'a pas à solliciter l'autorisation prévue soit à l'article L. 631-7, soit à l'article L. 631-7-1-A pour le louer pour courtes durées à une clientèle de passage qui n'y élit pas domicile (cons. 38).

Le Conseil a jugé que le législateur a entendu préciser, par les dispositions contestées, « *le champ d'application d'un dispositif de lutte contre la pénurie de logements destinés à la location et définir certaines exceptions en faveur des bailleurs* » et qu'il a ainsi poursuivi un but d'intérêt général (cons. 39). Après avoir rappelé qu'il ne dispose pas du même pouvoir d'appréciation que le Parlement et qu'il ne lui appartient pas de rechercher si le but que s'est assigné le législateur pouvait être atteint par d'autres voies dès lors que les modalités retenues par la loi ne sont pas manifestement inappropriées à cet objectif, le Conseil a jugé que les dispositions de l'article 16 de la loi sont en adéquation avec l'objectif poursuivi et que ne portent pas une atteinte disproportionnée au droit de propriété (cons. 40 et 41).

Le Conseil a également écarté les autres griefs des requérants, notamment en relevant que, lorsque le conseil municipal ou l'organe délibérant de l'EPCI n'adoptent aucune délibération pour la mise en œuvre des dispositions sur le

régime d'autorisation temporaire de changement d'usage, les locations de courtes durées à une clientèle de passage de manière répétée entrent dans le champ d'application des dispositions de droit commun des articles L. 631-7 et L. 631-7-1 du CCH, et qu'en ne prévoyant pas de régime transitoire le législateur n'a méconnu aucune exigence constitutionnelle.

2. – L'autorisation de la copropriété (article 19)

L'article 19, issu d'un amendement présenté par Mme Annick Lepetit à l'Assemblée nationale, permettait à l'assemblée générale des copropriétaires de décider à la majorité des copropriétaires de soumettre à son accord toute demande d'autorisation de changement d'usage d'un local destiné à l'habitation par un copropriétaire aux fins de le louer pour de courtes durées à une clientèle de passage.

Cet article 19 insérait dans le CCH un article L. 631-7-1 B ainsi rédigé : *« Si l'assemblée générale des copropriétaires d'un immeuble relevant du statut de la copropriété souhaite que soit soumise à son accord préalable, à la majorité définie à l'article 24 de la loi n° 65-557 du 10 juillet 1965 fixant le statut de la copropriété des immeubles bâtis, toute demande d'autorisation de changement d'usage d'un local destiné à l'habitation faisant partie de la copropriété par un copropriétaire aux fins de le louer pour de courtes durées à une clientèle de passage, elle le décide à la majorité de l'article 25 de la même loi.*

« Ces dispositions ne s'appliquent pas à l'autorisation temporaire mentionnée à l'article L. 631-7-1 A.

« Le premier alinéa du présent article s'applique sans préjudice des éventuelles règles relatives aux modalités d'autorisation du changement d'usage d'un local qui figurent dans le règlement de copropriété de l'immeuble, défini à l'article 8 de la loi n° 65-557 du 10 juillet 1965 précitée. »

L'article 24 de la loi du 10 juillet 1965 fixant le statut de la copropriété des immeubles bâtis prévoit en son premier alinéa que *« les décisions de l'assemblée générale sont prises à la majorité des voix exprimées des copropriétaires présents ou représentés, s'il n'en est autrement ordonné par la loi »* et l'article 25 énumère les décisions qui *« ne sont adoptées qu'à la majorité des voix de tous les copropriétaires »*.

L'assemblée générale des copropriétaires pouvait donc, en vertu des dispositions contestées, mettre en place, à la majorité des voix de tous les copropriétaires, un régime d'accord préalable à la demande d'autorisation de changement d'usage,

chacune des autorisations étant alors votée à la majorité des voix exprimées des copropriétaires présents ou représentés en assemblée générale.

Après avoir jugé « *qu'il appartient au législateur compétent, en application de l'article 34 de la Constitution, pour fixer les principes fondamentaux de la propriété et des droits réels, de définir les droits de la copropriété d'un immeuble bâti sans porter d'atteinte injustifiée aux droits des copropriétaires* » (cons. 46), le Conseil a déclaré contraires à la Constitution les dispositions de l'article 19.

L'objectif poursuivi par le législateur avec cette disposition était identique à celui poursuivi par l'article 16 de la loi déferée : lutter contre la pénurie des logements destinés à la location. Toutefois, la voie empruntée posait un problème au regard des atteintes aux droits des copropriétaires. Le Conseil constitutionnel a relevé qu'en adoptant les dispositions contestées, « *il a permis à l'assemblée générale des copropriétaires d'un immeuble de décider, à la majorité des voix de tous les copropriétaires, de soumettre discrétionnairement à son accord préalable, et sans préjudice des pouvoirs conférés à l'autorité administrative par les articles L. 631-7 et suivants du code de la construction et de l'habitation, "toute demande d'autorisation de changement d'usage d'un local destiné à l'habitation faisant partie de la copropriété aux fins de le louer pour de courtes durées à une clientèle de passage"* ». Le Conseil a jugé que le législateur a ainsi « *dans des conditions contraires à l'article 2 de la Déclaration de 1789, permis à l'assemblée générale des copropriétaires de porter une atteinte disproportionnée aux droits de chacun des copropriétaires* » (cons. 47).

B. – L'autorisation préalable à la mise en location dans des zones d'habitat dégradé (article 92)

Issu d'amendements présentés par M. Mathieu Hanotin et Mme Audrey Linkenheld à l'Assemblée nationale, l'article 92 institue une autorisation préalable de mise en location dans les collectivités qui décideront de la mettre en place sur « *les territoires présentant une proportion importante d'habitat dégradé* ».

Cet article complète le titre III du livre VI du CCH, tel qu'il résulte de l'article 93 de la loi déferée²¹, par un chapitre V intitulé « Autorisation préalable de mise en location » qui comprend les articles L. 635-1 à L. 635-11.

²¹ Cet article 93 complète le même titre III du livre VI par un chapitre IV intitulé « Déclaration de mise en location ».

Aux termes de l'article L. 635-1 : « I. – L'organe délibérant de l'établissement public de coopération intercommunale compétent en matière d'habitat ou, à défaut, le conseil municipal peut délimiter des zones soumises à autorisation préalable de mise en location sur les territoires présentant une proportion importante d'habitat dégradé. Ces zones sont délimitées au regard de l'objectif de lutte contre l'habitat indigne et en cohérence avec le programme local de l'habitat en vigueur et le plan départemental d'action pour le logement et l'hébergement des personnes défavorisées. Ces zones peuvent concerner un ou plusieurs ensembles immobiliers.

« II. – La délibération mentionnée au I peut fixer, pour chacune des zones géographiques qu'elle délimite, les catégories et caractéristiques des logements qui sont soumis à autorisation préalable. Elle précise la date d'entrée en vigueur du dispositif, qui ne peut être fixée à un délai inférieur à six mois à compter de la publication de la délibération mentionnée au I, ainsi que le lieu et les modalités de dépôt de la demande d'autorisation ».

Aux termes de l'article L. 635-3 : « La mise en location d'un logement situé dans les zones soumises à autorisation préalable de mise en location est subordonnée à la délivrance d'une autorisation par le président de l'établissement public de coopération intercommunale compétent en matière d'habitat ou, à défaut, par le maire de la commune.

« Le président de l'établissement public de coopération intercommunale compétent en matière d'habitat ou, à défaut, le maire peut refuser ou soumettre à conditions l'autorisation préalable de mise en location lorsque le logement est susceptible de porter atteinte à la sécurité des occupants et à la salubrité publique. La décision de rejet de la demande d'autorisation préalable de mise en location est motivée et précise la nature des travaux ou aménagements prescrits pour satisfaire aux exigences de sécurité et de salubrité précitées. »

Les députés requérants soutenaient que les dispositions de l'article 92 portaient atteinte au droit de propriété et à la liberté contractuelle.

Le Conseil constitutionnel a considéré que ces dispositions législatives, destinées à « permettre aux autorités locales compétentes de prévenir la location de biens susceptibles de porter atteinte à la salubrité publique ainsi qu'à la sécurité des occupants de ces biens » (cons. 70), poursuivaient ainsi l'objectif de valeur constitutionnelle, découlant des dixième et onzième alinéas du Préambule de la Constitution de 1946, de possibilité pour toute personne de disposer d'un logement décent ²².

²² Voir notamment la décision n° 2009-578 DC du 18 mars 2009, précitée, cons. 12 et 14.

Le Conseil a relevé que, dans les zones préalablement délimitées au regard de l'objectif de lutte contre l'habitat indigne, l'autorité locale compétente ne peut refuser l'autorisation de mise en location ou ne peut la soumettre à condition que lorsque le logement est susceptible de porter atteinte à la sécurité de ses occupants et à la salubrité publique. Le Conseil a également relevé que la décision rejetant la demande d'autorisation doit préciser la nature des travaux ou aménagements prescrits destinés à satisfaire aux exigences de sécurité et de salubrité, que l'absence de décision expresse dans le délai d'un mois vaut autorisation de mise en location et que le défaut de demande d'autorisation ainsi que la mise en location en méconnaissance d'un rejet de la demande sont punis d'une amende proportionnée à la gravité des manquements.

Le Conseil a alors jugé que par les dispositions de l'article 92 qui tendent à mettre en œuvre l'objectif de valeur constitutionnelle que constitue la possibilité pour toute personne de disposer d'un logement décent, le législateur n'a pas porté d'atteinte disproportionnée aux conditions d'exercice du droit de propriété ni méconnu les exigences constitutionnelles découlant de l'article 4 de la Déclaration de 1789 dont résulte la liberté contractuelle.