Décision n° 2022 – 843 DC du 12 août 2022

Loi portant mesures d'urgence pour la protection du pouvoir d'achat

Liste des contributions extérieures

Services du Conseil constitutionnel - 2022

Plusieurs auteurs peuvent rédiger une contribution commune

	Contributions	
	Date de réception	**Auteur(s)**
1	08/08/2022	M. Julien BAYOU
2	10/08/2022	Union nationale des propriétaires immobiliers (UNPI)

Recours au Conseil constitutionnel sur le projet de loi portant mesures d'urgence pour la protection du pouvoir d'achat

Observations supplémentaires

Paris, le 6 août 2022

Monsieur le Président, Mesdames et Messieurs les membres du Conseil constitutionnel, veuillez trouver ci-après des écritures complémentaires dans le cadre du recours déposé le 5 août 2022 en application du second alinéa de l'article 61 de la Constitution à l'encontre du projet de loi portant mesures d'urgence pour la protection du pouvoir d'achat tel que voté par l'Assemblée nationale le 3 août 2022

Plusieurs dispositions de ce projet de loi permettant la mise en service d'un terminal méthanier flottant et l'exploitation de gaz de schiste entraîneraient des conséquences graves et irréversibles sur l'environnement et portent une atteinte grave et manifeste à l'objectif à valeur constitutionnelle de protection de l'environnement, patrimoine commun des êtres humains, découlant de la Charte de l'environnement de 2004 (1).
D'autres dispositions piétinent le principe de participation du public pourtant consacré à l'article 7 de cette même Charte de l'environnement (2).

1) **Importation, exploitation et exportation de gaz de schiste au détriment de l'objectif à valeur constitutionnel de protection de l'environnement, patrimoine commun des être humains**

En particulier, les articles 13 et 14 relatifs au projet d'installation d'un terminal méthanier au Havre ont pour effet de permettre l'importation de gaz de schiste.

En vertu de votre décision n° 2019-823 QPC du 31 janvier 2020, la protection de l'environnement, patrimoine commun des êtres humains, constitue un objectif de valeur constitutionnelle, découlant du préambule de la Charte de l'environnement.

Dans cette décision, vous aviez décidé que, si un produit est interdit à la vente en France en raison de ses effets sur la santé humaine, la santé animale ou l'environnement alors cette disposition fait aussi obstacle à leur exportation en dehors du territoire en raison de cet objectif constitutionnel de protection de l'environnement patrimoine commun des être humains.

En droit, le gaz de schiste est interdit à l'exploration et l'exploitation en France depuis la loi de juillet 2011 prise d'après son article 1 :

> "en application de la Charte de l'environnement de 2004 et du principe d'action préventive et de correction prévu à l'article L. 110-1 du code de l'environnement".

Depuis, l'exploration et l'exploitation des mines d'hydrocarbures liquides ou gazeux par des forages suivis de fracturation hydraulique de la roche sont interdites sur le territoire national.

Cette interdiction est prise en raison des risques environnementaux avérés liés au gaz de schiste.

Les risques liés à l'exploitation de gaz de schiste sont extrêmement graves tant d'un point de vue local que global.

- Au niveau local : impact sur la santé humaine, destruction des paysages, pollution des eaux, séismes locaux, voie migratoire des oiseaux chamboulée…[1]

- Au niveau global : outre les émissions de CO2 liées à la consommation du gaz de schiste, il faut compter également sur des émissions de méthane, un gaz à effet de serre considérablement plus puissant que le CO2...[2]
  Ainsi selon le Groupe d'experts intergouvernemental sur l'évolution du climat:
  "Le méthane réchauffe le climat de 80 fois plus que le dioxyde de carbone (CO2) à volume équivalent au cours des 20 premières années qui suivent sa libération dans l'atmosphère. Au bout de 20 années, une grande partie du méthane devient du CO2 et peut alors stagner dans l'atmosphère plusieurs centaines d'années"[3].

L'exposé des motifs de la proposition de loi adoptée en juillet 2011 ne dit pas autrement;

> Les conséquences environnementales sont extrêmement néfastes : pollution des eaux, de l'air et des sols, consommation considérable d'eau pour la fracturation, émissions de gaz carbonique inférieures seulement à l'énergie charbonnière, destruction du paysage pour installer les puits de forage. Les nappes phréatiques à proximité des puits sont contaminées par les rejets de produits chimiques et par le gaz libéré. Le prélèvement des masses d'eau nécessaires à la fracturation est tout aussi problématique.

Or, en l'espèce, il ne fait pas de doute que le projet de terminal méthanier du Havre a pour objet de faciliter l'importation en France, la consommation sur le territoire et la possible exportation en Europe de gaz de schiste américain[4].

A suivre le raisonnement de votre décision du 31 janvier 2020 qui consacre un objectif constitutionnel de protection de l'environnement, patrimoine commun des êtres humains en vertu du Préambule de la Charte de l'environnement, on ne peut que conclure que l'interdiction de l'exploitation de gaz de schiste, prise en juillet 2011 en vertu de cette même Charte, doit nécessairement conduire à interdire l'importation, la circulation sur le territoire, la vente en France et/ou l'exportation de gaz de schiste alors que ce produit est interdit en France en raison de ses effets sur l'environnement et la santé humaine.

---

[1] https://reporterre.net/L-exploitation-du-gaz-de-schiste-devaste-les-Etats-Unis

[2] https://www.futura-sciences.com/planete/questions-reponses/pollution-exploitation-gaz-schiste-dangers-4511/

[3] https://www.nationalgeographic.fr/environnement/2019/08/pics-de-methane-dans-latmosphere-lexploitation-du-gaz-de-schiste-mise-en-cause

[4] https://www.ouest-france.fr/economie/energie/gaz-naturel/reportage-et-la-france-adora-le-gaz-de-schiste-americain-9d962dfa-ca27-11ec-8113-3d2243031bc2#:~:text=Depuis%20janvier%202022%2C%20l%27Hexagone,depuis%20le%20reste%20du%20monde.

En particulier, votre décision du 31 janvier 2020 disposait :

> En faisant ainsi obstacle à ce que des entreprises établies en France participent à la vente de tels produits partout dans le monde et donc, indirectement, aux atteintes qui peuvent en résulter pour la santé humaine et l'environnement et quand bien même, en dehors de l'Union européenne, la production et la commercialisation de tels produits seraient susceptibles d'être autorisées, le législateur a porté à la liberté d'entreprendre une atteinte qui est bien en lien avec les objectifs de valeur constitutionnelle de protection de la santé et de l'environnement poursuivis.

Ainsi, pour être cohérente avec l'objectif de protection de l'environnement, l'interdiction d'un produit, dont les atteintes pour la santé humaine et l'environnement qui en découlent ne connaissent malheureusement pas de frontières, ne peut se limiter à la seule vente sur le territoire.

De fait, en permettant l'exploitation, la consommation et l'exportation de gaz de schiste importé alors que l'exploitation est interdite sur le territoire revient à dénaturer, contourner et vider de sa substance la loi de 2011 alors qu'en en adoptant ces dispositions, le législateur a entendu prévenir les atteintes à la santé humaine et à l'environnement.

A titre tout à fait subsidiaire, ces articles qui permettent l'importation et la vente ou même l'exportation de de gaz de schiste introduisent de fait une distorsion de concurrence injustifiable entre les opérateurs limités au sol français et donc interdits d'exploitation et ceux pouvant agir à ou depuis l'étranger.

Pour toutes ces raisons, les articles 13 et 14 ayant pour objet, finalité ou résultat de contourner la loi de 2011 et nuire à l'objectif constitutionnel de protection de l'environnement, patrimoine commun des êtres humains, appellent votre censure.

2) **Participation à l'élaboration des décisions publiques ayant une incidence sur l'environnement**

En vertu de l'article 7 de la Charte de l'environnement,

> Toute personne a le droit, dans les conditions et les limites définies par la loi, d'accéder aux informations relatives à l'environnement détenues par les autorités publiques et de participer à l'élaboration des décisions publiques ayant une incidence sur l'environnement.

La Convention d'Aarhus sur l'accès à l'information, la participation du public au processus décisionnel et l'accès à la justice en matière d'environnement, ratifiée par la France et entrée en vigueur en octobre 2001 prévoit et développe ces obligations et engagements..

Depuis les décisions du Conseil d'Etat (06 juin 2007 Commune de Groslay et 19 novembre 2020 Commune de Val-de-Reuil), les paragraphes 2 (information du public), 3 (délai raisonnable), 7 (possibilté de contirbution par écrit) et 9 (information du public sur la décision prise) sont considérés par le Conseil d'Etat comme produisant des effets directs dans l'ordre juridique interne.

Le Conseil d'Etat a récemment estimé :

> « Le paragraphe 4 de l'article 6 de la convention d'Aarhus du 25 juin 1998 doit être regardé comme produisant des effets directs dans l'ordre juridique interne »
> (CE 15 novembre 2021 Association Force 5 et autres n° 434742, mentionné dans les tables du recueil Lebon sur ce point).

Le paragraphe 4 de l'article 6 de cette convention stipule :

> Chaque Partie prend des dispositions pour que la participation du public commence au début de la procédure, c'est à dire lorsque toutes les options et solutions sont encore possibles et que le public peut exercer une réelle influence.

L'enjeu est de permettre la participation du public le plus en amont possible, dès le début du processus décisionnel, quand toutes les options sont sur la table.

Il s'agit d'un revirement de jurisprudence important[5].

Or, le II de l'article 14 prévoit une dérogation spéciale afin de s'affranchir des procédures d'évaluation de l'impact environnemental de l'installation.
Comme évoqué dans la saisine du 5 août 2022, les dérogations au droit de l'environnement sont nombreuses et disproportionnées :
- La possibilité d'une exonération d'évaluation environnementale pour le projet ;
- L'autorisation de démarrer des travaux sans attendre la validation finale des mesures de compensation ;
- La possibilité de réaliser une partie des travaux de façon anticipée, sans attendre l'autorisation de l'ensemble du projet ;
- Une disposition permettant de préciser le contenu du dossier de demande de l'autorisation de construire et exploiter la canalisation de transport de gaz naturel visant à raccorder le terminal méthanier flottant au réseau de transport de gaz naturel ;
- La possibilité de raccourcir le délai de consultation des communes traversées par la canalisation de transport de gaz naturel visant à raccorder le terminal méthanier flottant au réseau de transport de gaz naturel.

La participation du public aux décisions est de fait largement réduite voire escamotée.

En particulier, on apprenait le 29 juillet 2022 auprès de la préfecture de la Seine-Maritime que les pouvoirs publics ont retenu le projet de terminal méthanier flottant de TotalEnergies comme nouveau point d'importation de gaz naturel liquéfié (GNL) au Havre[6].

En l'espèce, loin de favoriser la participation du public le plus en amont possible lorsque toutes les options sont encore possibles, les dispositions de l'article 14 réduisent à néant le principe de participation du public.

---

5 https://www.village-justice.com/articles/participation-public-effet-direct-article-convention-aarhus,41124.html

6 https://www.bfmtv.com/economie/entreprises/energie/gaz-total-energies-retenu-pour-le-terminal-methanier-flottant-du-havre_AD-202207290545.html

De fait, il apparaît clairement que les dispositions de l'article 14 violent l'article 7 de la Charte de l'environnement relatif à la consultation et participation du public à la décision telles que précisées dans la convention d'Aarhus et appellent votre censure.

Par ces motifs et tous autres à déduire ou suppléer même d'office, les auteurs et auteures de la saisine vous demandent d'invalider les dispositions entachées d'inconstitutionnalité.

Nous vous prions de croire, Monsieur le Président, Mesdames, Messieurs les membres du Conseil constitutionnel, en l'expression de notre haute considération.

Julien Bayou

2022-843 DC - Reçu au greffe du Conseil constitutionnel le 10 août 2022

UNION NATIONALE DES PROPRIÉTAIRES IMMOBILIERS

Monsieur le Président
Mesdames et Messieurs les Membres du
Conseil Constitutionnel,
Aile Montpensier du Palais-Royal
2 rue de Montpensier
75001 Paris

A Paris, le 8.08.2022

Lettre recommandée avec accusé de réception (précaution)

OBJET : Transmission d'une contribution extérieure contestant la constitutionnalité de l'article 6 ter de la loi portant sur les mesures d'urgence pour la protection du pouvoir d'achat.

Monsieur le Président,

Mesdames et Messieurs les Membres du Conseil Constitutionnel,

Au nom de l'UNPI, je vous prie de bien vouloir trouver ci-joint une contribution extérieure contestant la constitutionnalité de l'article 6 ter de la loi portant sur les mesures d'urgence pour la protection du pouvoir d'achat dont le Conseil Constitutionnel a été saisi par soixante députés le 5 août 2022, saisine enregistrée au greffe sous la référence 2022-843 DC.

Je vous prie, Monsieur le Président, Mesdames et Messieurs les Membres du Conseil Constitutionnel, d'agréer l'expression de notre haute considération.

Pour l'UNPI,

Christophe DEMERSON - Président

UNPI - 11, QUAI ANATOLE FRANCE • 75007 PARIS • Tél. : 01 44 11 32 42 • Fax : 01 45 56 03 17
www.unpi.org • info@unpi.org • www.facebook.com/citronspresses
https://twitter.com/UNPI_fr

UNPI

UNION NATIONALE DES PROPRIÉTAIRES IMMOBILIERS

CONTRIBUTION EXTERIEURE

OBSERVATIONS SUR L'INCONSTITUTIONNALITÉ DE L'ARTICLE 6ter DE LA LOI PORTANT MESURES D'URGENCE POUR LA PROTECTION DU POUVOIR D'ACHAT.

L'association UNION NATIONALE DE LA PROPRIETE IMMOBILIERE (UNPI), prise en la personne de son Président en exercice domicilié en cette qualité au siège situé 11, Quai Anatole France, 75007 Paris est une fédération qui regroupe 120 chambres de propriétaires en France et a pour objet la défense des intérêts moraux et matériels de tous les propriétaires ou copropriétaires d'immeubles bâtis ou non bâtis.

L'UNPI a l'honneur de transmettre à Monsieur le Président du Conseil constitutionnel et à Mesdames et Messieurs les membres du Conseil constitutionnel les observations suivantes, visant à contester la conformité à la Constitution de l'article 6 ter de la loi portant mesures d'urgence pour la protection du pouvoir d'achat.

L'article 6 ter de la loi portant mesures d'urgence pour la protection du pouvoir d'achat dispose que :

« La variation annuelle de l'indice des loyers commerciaux, publié par l'Institut national de la statistique et des études économiques, prise en compte pour la révision du loyer applicable aux petites et moyennes entreprises ne peut excéder 3,5 % pour les trimestres compris entre le deuxième trimestre 2022 et le premier trimestre 2023. Le plafonnement de la variation annuelle est définitivement acquis et la majoration ou la diminution de loyer consécutive à une révision postérieure ne peut prendre en compte la part de variation de l'indice des loyers commerciaux supérieure à 3,5 % sur cette même période.

Les petites et moyennes entreprises mentionnées au premier alinéa du présent article répondent à la définition de l'annexe I au règlement (UE) n° 651/2014 de la Commission du 17 juin 2014 déclarant certaines catégories d'aide compatibles avec le marché intérieur en application des articles 107 et 108 du traité »

Cet article ne présente aucun lien direct ou indirect avec l'objet de la loi (1) et, par impossible, à supposer que le Conseil ne censure pas l'article 6 ter sur ce fondement il ne pourra alors que

constater que cet article viole de manière manifeste le principe constitutionnel de la liberté contractuelle ainsi que ceux relatifs au droit de propriété et à la liberté d'entreprendre (2).

1. L'article 6 ter est sans lien direct ou indirect avec l'objet de la loi

- L'objet de la loi est clairement affirmé dans l'exposé de ses motifs et tout aussi clairement confirmé dans son titre : protéger le pouvoir d'achat des Français. Et, de fait, les principales mesures répondent à cet objectif : maintien du bouclier tarifaire sur les prix de l'énergie, revalorisation de 4% de certaines prestations (pension de retraite de base, RSA, prime d'activité, allocations familiales, allocation aux adultes handicapés) avec effet rétroactif au 1er juillet 2022, déconjugalisation de l'allocation aux adultes handicapés, suppression de la redevance audiovisuelle, mise en place de la prime de partage de valeur, rachats des RTT, déblocage exceptionnel de l'épargne salariale, revalorisation du point d'indice des agents publics…

- En revanche, l'article 6 ter n'a pour objet de protéger le pouvoir d'achat mais « *de protéger les marges des commerces* » comme l'a reconnu expressément Mme Olivia GREGOIRE, ministre déléguée auprès du ministre de l'Économie, lors de la séance à l'Assemblée nationale le 21 juillet 2022.

- En effet, *cet article 6 ter ne figurait pas à l'origine dans le projet de loi*. Il est issu d'un amendement parlementaire et lors de sa discussion tous les orateurs ont justifié le plafonnement des loyers commerciaux non par cohérence avec l'objet de la loi mais par leur souhait de protéger le commerce de proximité.

- Cette motivation a d'ailleurs conduit Madame Sandra MARSAUD, rapporteure pour avis, à affirmer en séance publique « *ne pas être certaine* » que ces amendements aient leur place « *dans un projet de loi portant mesures d'urgence pour la protection du pouvoir d'achat* » (AN, séance du 21 juillet 2022). Elle est rejointe par Madame Olivia GREGOIRE, ministre déléguée auprès du ministre de l'Économie, qui a déclaré dans la même séance : ***« plus qu'une mesure de protection du pouvoir d'achat des ménages, il s'agit d'une mesure de protection des marges des commerces »***.

- Il convient de ne pas confondre ou faire un parallèle entre plafonnement des loyers d'habitation et plafonnement de la hausse de l'ILC. En effet, plafonner les loyers d'habitation a un impact direct sur le pouvoir d'achat des Français alors que plafonner l'ILC des loyers commerciaux n'impacte en aucun cas directement le pouvoir d'achat des Français puisque les commerçants sont libres de fixer leurs prix et que la loi ne leur impose aucune obligation ni même aucun engagement à modérer leur prix en échange du plafonnement accordé.

- Il ne peut pas non plus être utilement allégué que cette disposition soutiendrait le pouvoir d'achat des petits commerçants ou micro-entrepreneurs de commerce. En effet, son champ s'étend aux moyennes entreprises dont le chiffre d'affaires peut aller jusqu'à 50 millions d'€ et les effectifs jusqu'à 250 salariés et pour lesquelles aucun critère de difficultés n'est fixé par le législateur. Pour ces commerces qui peuvent être par ailleurs

des franchisés de grandes enseignes ou des groupes de distribution multi-marques dans des secteurs aussi divers que l'habillement, l'hygiène-beauté, le loisir, la restauration, l'optique, les agences de voyages …, on peine à déterminer en quoi la protection de leurs marges aurait un lien avec le pouvoir d'achat des Français. Si tel avait été l'objet de l'article 6 ter contesté, le législateur aurait pu envisager de limiter son champ aux micro-entreprises qui, aux termes de l'Annexe 1 du règlement (UE) 651/2014 de la Commission du 17 juin 2014, ont moins de 10 salariés et un chiffre d'affaires inférieur à 2 millions d'€. Il n'en a rien fait, car l'objet de l'article 6 ter ne poursuit pas cet objectif mais la protection des marges des commerçants. Cette mesure a par ailleurs un lourd impact sur le pouvoir d'achat de petits propriétaires, dont l'UNPI assure la représentation, et qui voit l'équilibre des contrats de bail qu'ils ont conclu gravement affectés. Et ce, de surcroit, au prix de la violation de textes d'ordre public régissant la révision des baux commerciaux.

- Conviée par le Gouvernement à deux réunions de « concertation » qui se sont tenues les 22 et 26 juillet avec des fédérations de commerçants, l'UNPI s'est opposée à tout plafonnement de l'indice ILC en ce qu'il ne répondait pas à l'objet de la loi « sur le pouvoir d'achat », le plafonnement préjudiciant plus particulièrement aux « petits propriétaires ».

- **Ce dévoiement entre l'objectif de la loi – protéger le pouvoir d'achat des ménages - et l'objectif de l'article 6 ter – protéger les PME commerciales – est de nature à fonder une censure du Conseil constitutionnel.**

- L'exigence constitutionnelle d'un lien entre un amendement – rappelons que l'article 6 ter est issu d'un amendement parlementaire - et le projet de loi en discussion a été consacrée une première fois par la décision n° 85-198 DC du 13 décembre 1985. Et régulièrement le Conseil a jugé qu'un amendement « *ne saurait être limité, à ce stade de la procédure et dans le respect des exigences de clarté et de sincérité du débat parlementaire, que par les règles de recevabilité ainsi que par la nécessité, pour un amendement, de ne pas être dépourvu de tout lien avec l'objet du texte déposé sur le bureau de la première assemblée saisie* » *(CC. 2008-564 DC, 19 juin 2008).*

- Cette exigence constitutionnelle vise à garantir à la fois la sincérité de la procédure législative, la cohérence et la lisibilité des lois adoptées. C'est pourquoi, le Conseil n'hésite pas à soulever d'office les articles « hors sujet », sans lien direct avec l'objet de la loi votée.

- **L'article 6 ter viole manifestement le principe constitutionnel de la liberté contractuelle ainsi que le droit de propriété et la liberté d'entreprendre.**

A supposer, par impossible, que le Conseil ne censure pas l'article 6 ter au motif qu'il n'a aucun rapport avec l'objet de la loi, il ne pourra que le censurer pour violation du principe de liberté contractuelle à trois titres.

2.1 L'article 6 ter viole l'interdiction constitutionnelle de l'application immédiate d'une loi aux contrats en cours

- Le plafonnement de l'indice des loyers commerciaux est **contraire *au principe de la liberté contractuelle***, et plus exactement à l'interdiction pour le législateur de remettre en cause des conventions légalement formées.

- Ce principe empêche toute nouvelle loi modifiant le régime d'un contrat de s'appliquer immédiatement aux conventions en cours. Il a été consacré par le Conseil constitutionnel dans la décision du 10 juin 1998 (n° 98-401 DC). Le juge constitutionnel estime dans cette affaire que « ***le législateur ne saurait porter à l'économie des conventions et contrats légalement conclus une atteinte d'une gravité telle qu'elle méconnaisse manifestement la liberté découlant de l'article 4 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789*** ».

- Cette protection de la liberté contractuelle ne vise pas ici à protéger l'économie libérale comme on le pense parfois. Elle permet simplement de préserver **la « sécurité juridique »**, c'est-à-dire la nécessaire stabilité des normes sans laquelle il ne peut jamais exister de confiance des citoyens dans les lois. Remettre en cause les contrats en cours, c'est briser cette confiance.

- Or il se trouve que l'article 6 ter visant à plafonner les loyers commerciaux a pour objectif de remettre en cause **« immédiatement »** un élément important des baux commerciaux en vigueur, puisqu'il affecte les clauses permettant l'indexation des loyers.

- Imposer, en effet, que « pour la fixation des indices des loyers commerciaux compris entre le deuxième trimestre de 2022 et le premier trimestre de 2023, la variation en glissement annuel de l'indice des loyers commerciaux, ne peut excéder 3,5 % », c'est imposer aux bailleurs et aux preneurs une règle juridique qui n'existait pas au moment où ils ont librement déterminé le contenu de leur contrat et notamment la clause essentielle d'indexation sans laquelle ils n'auraient pas signé le contrat.

- *La décision récente du 7 mai 2020 (n° 2020-837 QPC) ne contredit nullement ce raisonnement.* Était en cause dans cette affaire le premier alinéa de l'article L. 145-34 du Code de commerce qui instaurait un plafonnement du loyer **« renouvelé »**, en prévoyant que le taux de variation ne peut excéder la variation de l'ILC intervenue depuis la fixation initiale du loyer du bail expiré. Le juge constitutionnel a examiné dans cette affaire la conformité de cet article au regard du droit de propriété. Il a jugé que la disposition en cause n'était pas contraire à ce principe.

- Mais ce faisant, le Conseil a insisté sur le fait que « *s'agissant des baux conclus avant la date d'entrée en vigueur de ces dispositions et renouvelés après cette date, l'application de ce dispositif ne résulte pas des dispositions contestées, mais de leurs conditions d'entrée en vigueur déterminées à l'article 21 de la loi du 18 juin 2014* ».

- Cela signifie que le juge n'était pas saisi des dispositions qui organisent l'application dans le temps de la disposition mais seulement de la disposition elle-même. Et c'est pour cette raison qu'il n'a pas contrôlé en l'espèce l'atteinte à la liberté contractuelle.

- Le Conseil prend ainsi la peine d'indiquer dans un considérant (n°9) qu'il n'est pas saisi de la disposition transitoire : « en dernier lieu, les dispositions contestées n'étant pas d'ordre public, les parties peuvent convenir de ne pas les appliquer, soit au moment de la conclusion du bail initial, soit au moment de son renouvellement. En outre, s'agissant des baux conclus avant la date d'entrée en vigueur de ces dispositions et renouvelés après cette date, l'application de ce dispositif ne résulte pas des dispositions contestées, mais de leurs conditions d'entrée en vigueur déterminées à l'article 21 de la loi du 18 juin 2014.

- Il s'agissait là clairement **d'une mise en garde** : le juge prévient qu'il pourra censurer une disposition similaire dans le cas où il en serait saisi.

- Or l'article 6 ter organise son application immédiate dans le temps puisqu'il vise les périodes du « deuxième trimestre de 2022 » et du « premier trimestre de 2023 » et porte non sur le renouvellement des contrats mais sur leur révision. La mise en garde du Conseil trouve donc, en l'espèce, à s'appliquer.

2.2 L'article 6 ter porte une atteinte directe et grave à l'économie des contrats

- Le plafonnement critiqué concerne un élément important de l'engagement des parties dans la mesure où il s'agit des clauses de révision des loyers. Il ne fait pas de doute ici que **l'atteinte aux contrats en cours est particulièrement forte puisque l'article touche ce que le Conseil constitutionnel appelle « l'économie du contrat », c'est-à-dire son cœur, son fondement (le prix)**.

- Or lorsqu'une nouvelle loi d'application immédiate modifie un élément essentiel du contrat, par exemple le prix, le juge constitutionnel n'hésite pas à déclarer ce régime inconstitutionnel.

- Dans sa décision du 7 août 2008 (n°2008-568 DC), le Conseil devait examiner le nouveau dispositif consacré aux « heures supplémentaires » dans les relations de travail. Il juge dans cette affaire que le délai laissé aux cocontractants pour adapter les anciens contrats n'est pas suffisant parce que la nouvelle loi « *touche plusieurs centaines de conventions ou accords collectifs applicables à plusieurs millions de salariés* ». Le législateur avait modifié dans cette affaire le temps de travail qui est un élément essentiel des contrats de travail.

- Le Conseil constitutionnel a encore jugé en 2000 que l'une des dispositions de la loi SRU était contraire à la Constitution car elle s'appliquait immédiatement aux baux d'habitation en cours. Le juge estime que « *la disposition critiquée n'apporte pas à la réalisation de cet objectif* [le droit au logement] *une contribution justifiant que soit portée* ***une atteinte aussi grave à l'économie de contrats légalement conclus*** ».

1.3 L'article 6 ter porte une atteinte manifestement disproportionnée au principe de liberté contractuelle

- Lorsqu'il accepte exceptionnellement une application immédiate de la loi, le Conseil pose deux conditions : que l'atteinte aux contrats en cours *ne soit pas trop forte*, « disproportionnée » ; que la loi en cause soit toujours *justifiée par un intérêt général suffisant*.

- Le Conseil constitutionnel juge par exemple dans sa décision du 4 août 2016 (n°2016-736 DC) que la nouvelle réglementation des contrats passés entre les collectivités locales et les syndicats en matière de « mise à disposition de locaux » ne peut s'appliquer aux conventions en cours et méconnaît le principe de liberté contractuelle.

- Le Conseil a, en effet, censuré à plusieurs reprises des dispositions qui ne pouvaient pas être justifiées au regard de l'intérêt général poursuivi par la loi. Ainsi, pour prendre des exemples récents, le juge constitutionnel a censuré en 2016 une nouvelle réglementation des contrats passés entre les collectivités locales et les syndicats. La nouvelle législation permettait aux syndicats d'obtenir une indemnité en cas de résiliation unilatérale du contrat par les autorités locales. Mais le juge constitutionnel estime que si cette législation se justifie par un motif d'intérêt général – « *répondre aux difficultés rencontrées par des organisations syndicales bénéficiant de locaux mis à leur disposition* » –, cela n'est pas suffisant pour justifier l'application immédiate du nouveau dispositif aux conventions en cours. Il en conclut que « *ces dispositions portent aux conventions légalement conclues une atteinte disproportionnée au regard de l'objectif poursuivi* » (CC 2016-736 DC). Par exemple encore, une partie de la loi n° 2020-105 du 10 février 2020 relative à la lutte contre le gaspillage et à l'économie circulaire a été censurée par le Conseil constitutionnel parce qu'elle s'appliquait immédiatement aux contrats en cours (n°2021-968 QPC). Le juge a estimé que le motif d'intérêt général n'était pas suffisant, alors même qu'il s'agissait de l'objectif de protection de l'environnement : « *les dispositions contestées portent une atteinte manifestement disproportionnée au droit au maintien des conventions légalement conclues* » dit le Conseil.

- Un autre exemple peut être évoqué : la loi n°2020-105 du 10 février 2020 relative à la lutte contre le gaspillage et à l'économie circulaire prévoyait un nouveau régime de stockage des déchets avec notamment une obligation pesant sur les exploitants

d'installation de stockage de réceptionner les déchets non dangereux et non inertes produits par les filières industrielles de recyclage et de valorisation. Cette obligation entraînerait une conséquence importante pour les exploitants puisque le Code de l'environnement les *contraignait* à accueillir tous les déchets non dangereux et non inertes, ce qui remettait en cause les contrats qu'ils avaient déjà consentis avec les apporteurs d'autres déchets. Le Conseil constitutionnel a été saisi de cette disposition du Code de l'environnement par une QPC. Et dans sa décision du 11 février 2022 (n° 2021-968 QPC) il a censuré le dispositif en indiquant que « *si pour mettre en œuvre l'objectif de valeur constitutionnelle de protection de l'environnement, il est loisible au législateur d'instituer une obligation pour les installations de stockage de réceptionner certains déchets ultimes, les dispositions contestées portent une atteinte manifestement disproportionnée au droit au maintien des conventions légalement conclues* ».

- **Ce dernier exemple montre bien l'intensité du contrôle du Conseil lorsqu'une loi remet en cause la sécurité juridique des contrats déjà formés, comme c'est le cas avec l'article 6 ter**.

Le motif d'intérêt général est donc déterminant pour savoir si une loi porte atteinte à la liberté contractuelle :

- **Or,** en l'espèce, le motif d'intérêt général de la loi, à savoir la protection du pouvoir d'achat des Français, ne saurait justifier l'article 6 ter puisque son objet n'est pas celui-là mais de protéger les marges des PME commerciales ce qui est sans rapport avec l'intérêt général poursuivi par la loi ainsi qu'il a été démontré (voir supra. p.2) ;

- **Et, en tout état de cause,** c'est-à-dire, au regard de l'objectif poursuivi par le législateur – la protection des marges des PME commerciales- l'article 6 ter porte une atteinte manifestement disproportionnée à la liberté contractuelle au regard de cet objectif puisque l'article 6 ter modifie non pas un élément accessoire du contrat mais un élément essentiel du contrat, à savoir ce que le Conseil constitutionnel appelle « l'économie du contrat », c'est-à-dire, son prix.

Par conséquent, l'article 6 ter est contraire au principe constitutionnel de la liberté contractuelle car : 1° il s'applique immédiatement aux contrats en cours, 2° en frappant l'économie des baux commerciaux, 3° sans lien avec le motif d'intérêt général poursuivi par le législateur.
Pour les mêmes motifs l'art 6 ter méconnait les principes fondamentaux du respect du droit de propriété et de la liberté d'entreprendre.

Pour ces motifs et ceux qui pourraient être relevés d'office, l'article 6 ter de la loi portant mesures d'urgence pour la protection du pouvoir d'achat doit être déclaré contraire à la Constitution.

Pour l'UNPI
Christophe DEMERSON
Le Président