



Commentaire

Décision n° 2018-697 du 6 avril 2018 QPC

Époux L.

(Résiliation des contrats de location d'habitation par certains établissements publics de santé)

Le Conseil constitutionnel a été saisi le 17 janvier 2018 par la Cour de cassation (troisième chambre civile, arrêt n° 136 du 16 janvier 2018) d'une question prioritaire de constitutionnalité (QPC) posée par M. et Mme Philippe L. portant sur l'article 14-2 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, dans sa rédaction issue de la loi n° 2016-41 du 26 janvier 2016 de modernisation de notre système de santé, et sur le paragraphe II de l'article 137 de cette même loi.

Dans sa décision n° 2018-697 QPC du 6 avril 2017, le Conseil constitutionnel a déclaré, sous une réserve d'interprétation, l'article 14-2 de la loi du 6 juillet 1989 conforme à la Constitution. Il a déclaré le paragraphe II de l'article 137 de la loi du 26 janvier 2016 conforme à la Constitution.

I. – Les dispositions contestées

A. – Historique et objet des dispositions contestées

1. – Généralités sur le patrimoine locatif de l'Assistance publique-hôpitaux de Paris (AP-HP), les hospices civils de Lyon (HCL) et l'Assistance publique-hôpitaux de Marseille (AP-HM)

L'AP-HP, les HCL et l'AP-HM sont des établissements publics de santé possédant un patrimoine immobilier comprenant de nombreux logements¹ qu'ils mettent à la disposition de leur personnel ou de tiers.

La mise à disposition de ces logements obéit à des régimes juridiques divers :

¹ L'AP-HP par exemple en possédait environ 11 000 en 2010. Cf. le rapport d'observations définitives de la chambre régionale des comptes d'Île-de-France sur l'AP-HP, exercices 2008 et suivants, page 3.

- certains font partie du domaine public de ces établissements ; il s’agit, pour l’essentiel, de logements de fonction, attribués compte tenu des nécessités du service (nécessité absolue de service ou utilité de service)² ;
- certains font partie du domaine privé de ces établissements. Issus pour l’essentiel de dons et legs, ces logements sont en principe directement gérés par l’établissement public. Ce sont ces logements auxquels s’appliquent les dispositions faisant l’objet de la décision commentée.
- d’autres, enfin, n’appartiennent pas aux établissements :
 - certains font l’objet de conventions de réservation conclues par l’établissement avec un bailleur social ;
 - certains font l’objet de telles conventions conclues avec un tiers bailleur social au profit duquel l’établissement met en location un terrain dans le cadre d’un bail emphytéotique administratif ; à l’issue du bail, les logements ont vocation ou non, selon les clauses du contrat, à entrer dans le patrimoine de l’établissement.

2. – Le cadre juridique des rapports entre bailleurs et locataires défini par la loi du 6 juillet 1989

Les logements du domaine privé de ces établissements sont soumis, pour les plus anciens, au régime locatif de la loi du 1^{er} septembre 1948³ et, pour la majorité d’entre eux, au régime de droit commun des rapports entre bailleurs et locataires, défini par le titre premier de la loi du 6 juillet 1989⁴.

En vertu de l’article 2 de cette loi, les dispositions de ce titre s’appliquent « *aux locations de locaux à usage d’habitation ou à usage mixte professionnel et d’habitation, et qui constituent la résidence principale du preneur* ».

La durée du bail est fixée par la loi et varie selon la qualité du bailleur. Ainsi, en vertu de son article 10, le contrat de location est conclu pour une durée minimale de trois ans pour les bailleurs personnes physiques et de six ans pour les bailleurs personnes morales.

² Décret n° 2010-30 du 8 janvier 2010 pris en application de l’article 77 de la loi n° 86-33 du 9 janvier 1986 modifiée portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique hospitalière.

³ Loi n° 48-1360 du 1^{er} septembre 1948 portant modification et codification de la législation relative aux rapports des bailleurs et locataires ou occupants de locaux d’habitation ou à usage professionnel et instituant des allocations de logement.

⁴ 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.

Commentaire

Comme le relève un auteur⁵, la durée minimale est « *inégalement contraignante* ». En effet, « *le bailleur est lié pour toute la durée de trois ou de six ans sans aucune possibilité de reprise ou de résiliation en cours de contrat pour quelque motif de convenance que ce soit, sauf la sanction de la résiliation judiciaire ou de plein droit en cas de manquement du locataire à ses obligations (...) En revanche, le locataire peut mettre fin au contrat à tout moment* »⁶.

Le bailleur ne peut donner congé au locataire, au terme de son contrat, que pour trois motifs limitativement énumérés par le paragraphe I de l'article 15 de la loi du 6 juillet 1989 :

- pour habiter. Cette reprise ne vaut qu'en vue de l'établissement d'une résidence principale et ne peut être effectuée par un bailleur personne morale, dès lors que l'article 11 ne mentionne que le cas d'une reprise du local par « *le bailleur personne physique* » ;
- pour vendre ;
- pour « *un motif légitime et sérieux, notamment l'inexécution par le locataire de l'une des obligations lui incombant* ».

La jurisprudence de la Cour de cassation a précisé le sens de la notion de « *motif légitime et sérieux* ». Ainsi, outre le comportement fautif du locataire, la Cour de cassation a, notamment, admis que constituait un motif légitime et sérieux la reprise du logement par l'AP-HP en vue de l'attribuer à un membre de son personnel : « *Mais attendu qu'ayant relevé, à bon droit, par motifs propres et adoptés, que si la reprise pour habiter à titre personnel ou pour faire habiter sa famille n'est pas envisageable pour les bailleurs personnes morales, ceux-ci peuvent donner congé pour motif légitime et sérieux et constaté que l'Assistance publique de Paris avait donné congé afin de fournir des logements à loyer non dissuasif à des personnels hospitaliers devant exercer en région parisienne, que l'insuffisance de tels logements était l'une des causes du manque d'effectifs dans les hôpitaux parisiens l'ayant conduite à élaborer un plan, ultérieurement approuvé, dans le cadre d'une politique destinée à enrayer les défections de personnel, conformément à sa vocation et à la mission qu'elle tient de la loi, la cour d'appel, qui a répondu aux conclusions, a souverainement retenu que le congé avait été*

⁵ Jean-Pierre Blatter, « Bail d'habitation : Locations soumises à la loi du 6 juillet 1989. Contrat de location. Durée », *JurisClasseur Bail à Loyer*, fascicule 130, 18 mai 2016, § 9.

⁶ Article 12 de la loi du 6 juillet 1989 : « *Le locataire peut résilier le contrat de location à tout moment, dans les conditions de forme et de délai prévues à l'article 15* ».

donné pour des motifs légitimes et sérieux »⁷. Cette solution a été confirmée par un arrêt du 4 juillet 2001⁸ de la même cour.

Par exception, le paragraphe III de l'article 15 prévoit que le congé n'est pas opposable au locataire âgé de plus de soixante-cinq ans et dont les ressources sont inférieures au plafond retenu pour l'attribution d'un logement social, excepté si le bailleur lui propose un logement correspondant à ses besoins dans les limites géographiques déterminées par la loi de 1948. Il en va de même lorsque le locataire a à sa charge une personne de plus de soixante-cinq ans vivant habituellement dans le logement et remplissant certaines conditions de ressources également.

Si cette protection du locataire âgé et aux ressources faibles disparaît lorsque le bailleur est lui-même âgé de plus de soixante-cinq ans ou si ses ressources sont inférieures au plafond susmentionné (paragraphe III de l'article 15), cette possibilité n'est toutefois offerte qu'aux bailleurs personnes physiques.

Le bailleur peut avoir recours à la résiliation judiciaire sur le fondement du code civil et obtenir du juge la résiliation pour inexécution des obligations incombant au locataire.

3. – L'article 14-2 de la loi du 6 juillet 1989 : le droit de résiliation pour loger le personnel de l'AP-HP, de l'HCL et de l'AP-HM

Dans un rapport d'observations de 2012 portant sur l'AP-HP⁹, la chambre régionale des comptes d'Île-de-France relevait : « *Sur près de 11 000 logements recensés au 31 décembre 2010, un peu moins de 7 000 étaient occupés par des agents de l'AP-HP (les autres étant occupés par des locataires sans liens avec l'AP-HP ou parfois vacants). Ainsi, alors que le taux théorique d'agents de l'AP-HP pouvant être logés (pour raisons de service ou sur critères socioprofessionnels) dans le cadre de sa politique du logement est de 12,5 %, le taux d'agents effectivement logés n'est que de 7,8 %. Il s'ensuit qu'à coût équivalent, environ 4 000 agents supplémentaires pourraient être logés si l'offre de logements de l'AP-HP bénéficiait exclusivement à ses agents en activité. Cette hypothèse est, cependant, irréalisable, car tous les dispositifs utilisés par l'AP-HP pour les logements attribués sur critères socioprofessionnels présentent des défauts, que seules des modifications législatives ou réglementaires pourraient corriger.*

⁷ Cass. Civ. 3^{ème}, 7 février 1996, n° 93-20135.

⁸ Cass. Civ. 3^{ème}, 4 juillet 2001 n° 99-19905.

⁹ Chambre régionale des comptes d'Île-de-France, rapport d'observations définitives sur l'AP-HP, exercices 2008 et suivants, 2012.

Commentaire

« La situation des locataires du domaine privé de l'AP-HP ne présentant pas ou plus de liens professionnels [soit 26 % des occupants des logements du domaine privé en 2010¹⁰] avec elle est à relever. En raison de l'ancienneté de l'occupation de leur logement et du défaut de revalorisation de leur loyer, ces derniers bénéficient de loyers qui ne dépassent pas, parfois, le quart des loyers libres du marché parisien. (...)

« Pour remédier à cette situation, l'AP-HP insère, depuis 1995, une clause de fonction dans les contrats de location du domaine privé. Cette clause fait obligation aux agents quittant l'AP-HP, y compris pour partir en retraite, de rendre leur logement. 1 295 contrats de bail sur 2 764, soit un peu moins de la moitié, contiennent désormais cette clause. Cette clause est, en théorie, efficace. Cependant, le service en charge des logements du domaine privé de l'AP-HP n'est pas systématiquement informé par le service des ressources humaines des mutations et des retraites, ce qui est un frein à la mise en œuvre de la clause.

« Pour surmonter ces écueils, l'AP-HP, en 2011, a mis en place un contrôle administratif des situations locatives pour vérifier si des agents bénéficiant d'un logement assorti d'un bail comportant la clause de fonction étaient toujours en activité à l'AP-HP. Depuis cette année, elle a, de plus, mis en place un nouveau modèle de bail avec clause de fonction faisant obligation aux agents logés d'attester annuellement de la poursuite de leur activité à l'AP-HP. Elle a, enfin, réorganisé ses services afin de rendre plus efficace le suivi des agents couverts par cette clause »¹¹.

Le rapport relève que certaines personnes sont difficiles à expulser : *« Par ailleurs, toujours en ce qui concerne le domaine privé, 390 locataires disposant d'un bail de type "loi 1948", 38 titulaires d'un bail "Méhaignerie" et loi de 1986 et 412 bénéficiaires d'un bail de droit commun type loi de 1989, soit un total de 840 personnes, sont jugés difficiles à expulser par l'AP-HP ».*

« La chambre relève que l'AP-HP, qui, pendant longtemps, a laissé cette situation perdurer, procède désormais à une analyse juridique des contrats de bail mentionnés supra, afin d'évaluer la possibilité de demander des expulsions. Elle considère, cependant, que ses marges de manœuvres sont réduites, au regard des

¹⁰ Ibid., p. 92

¹¹ Rapport d'observations définitives AP-HP du 25 juillet 2012. Exercices 2008 et suivants de la chambre régionale des comptes d'Île-de-France, page 92.

droits dont bénéficient les occupants, de la durée des procédures d'expulsion et de leur caractère incertain »¹².

La chambre régionale des comptes relève que « *les dispositifs utilisés par l'AP-HP présentant chacun des défauts, que seules des modifications législatives ou réglementaires pourraient corriger »¹³.*

Selon un auteur, devant les contraintes posées par la loi du 6 juillet 1989 pour donner congé aux locataires n'ayant pas ou plus de rapport avec son activité, « *l'AP-HP a donc demandé au Gouvernement qu'un amendement au projet de loi de santé (qui était alors en cours d'examen au Sénat) soit déposé afin de lui permettre de résilier avant terme les baux des logements encore occupés par des anciens agents ou des retraités de cet établissement »¹⁴.*

C'est ainsi que l'article 137 de la loi n° 2016-41 du 26 janvier 2016 de modernisation de notre système de santé a été adopté.

* Son paragraphe I insère au sein de la loi du 6 juillet 1989 un article 14-2 ouvrant un droit de résiliation, en cours ou à la fin du bail, au profit des seuls établissements publics de santé que sont l'AP-HP, les HCL et l'AP-HM.

– Le premier alinéa de cet article 14-2 prévoit que « *la résiliation du contrat de location peut être prononcée par le bailleur » AP-HP, HCL ou AP-HM « en vue d'attribuer ou de louer le logement à une personne en raison de l'exercice d'une fonction ou de l'occupation d'un emploi dans l'un de ces établissements publics de santé ».* Pour en bénéficier, cette personne doit être inscrite sur une liste de demande de logements.

Ce premier alinéa institue donc au bénéfice des trois bailleurs mentionnés un droit d'éviction de leurs locataires soit avant le terme du bail soit à l'échéance de celui-ci. Ce pouvoir exorbitant du droit commun ne peut être mis en œuvre que dans le but d'attribuer le logement à un agent du bailleur.

Dans la décision de renvoi de la QPC objet de la décision commentée, la Cour de cassation a jugé que la disposition permet de résilier le bail de tous les locataires en place, qu'ils soient ou non agents de l'établissement bailleur (« *les dispositions contestées, qui ne sont pas limitées aux locataires n'étant pas ou plus employés ... »*).

¹² *Ibid.* p. 93.

¹³ *Ibid.* p. 94.

¹⁴ Agnès Danon, « Baux d'habitation : création d'un cas de résiliation de bail pour permettre à des centres hospitaliers de loger leur personnel », *Loyers et copropriété* n° 4, avril 2016, étude 5.

Commentaire

– Le deuxième alinéa de ce même article prévoit que la résiliation ne prend effet qu'à l'expiration d'un délai de six mois à compter de la notification de la décision. Cette décision doit être motivée et indiquer la nature des fonctions exercées par le futur occupant.

Le dernier alinéa de cet article prévoit que, dans l'hypothèse où le logement n'est finalement pas attribué à un membre du personnel de l'un de ces trois établissements, sans toutefois que la loi ne précise dans quel délai, l'établissement public concerné est tenu de conclure un nouveau contrat de location d'une durée de six ans avec l'ancien locataire, sur simple demande de sa part.

* Le paragraphe II de l'article 137 de la loi du 26 janvier 2016 rend ce droit de résiliation applicable aux contrats de location en cours à la date de publication de cette loi, en l'entourant de conditions supplémentaires. La résiliation ne prend effet qu'à l'expiration d'un délai de huit mois à compter de sa notification. Elle ne peut être prononcée à l'égard des locataires dont les ressources annuelles sont égales ou inférieures au plafond des ressources requis pour obtenir un logement social.

B. – Origine de la QPC et question posée

M. Philippe L., ancien agent de l'AP-HP, a conclu un bail portant sur un logement faisant partie du domaine privé de l'AP-HP. Le 11 mars 2016, l'AP-HP a notifié aux requérants sa décision de résilier leur bail sur le fondement du paragraphe II de l'article 137 de la loi du 26 janvier 2016.

Ils ont contesté cette décision devant le tribunal d'instance du V^{ème} arrondissement de Paris et ont soulevé, à cette occasion, une QPC portant sur l'article 137 de la loi du 26 juillet 2016 formulée ainsi :

« Les dispositions de l'article 137 de la loi n° 2016-41 du 26 janvier 2016 en ce qu'elles sont applicables uniquement à certains locataires, selon que le bailleur est un établissement public de santé mentionné dans la loi ou non, et d'application immédiate aux contrats en cours, méconnaissent-elles les droits et libertés garantis par les articles 4, 6 et 16 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen ? ».

Par un jugement du 21 juin le tribunal d'instance de Paris a transmis cette QPC à la Cour de cassation. Cette dernière, par l'arrêt précité du 16 janvier 2018, l'a

renvoyée au Conseil constitutionnel, au motif que « *la question posée présente un caractère sérieux en ce que, d'une part, les dispositions contestées, qui ne sont pas limitées aux locataires n'étant pas ou plus employés par l'Assistance publique-hôpitaux de Paris, les Hospices civils de Lyon et l'Assistance publique-hôpital de Marseille et qui ne concerne que ces trois établissements publics de santé, sont susceptibles de porter une atteinte au principe d'égalité devant la loi et en ce que, d'autre part, elles sont de nature à porter à l'économie des contrats légalement conclus une atteinte disproportionnée au regard de l'objectif poursuivi* ».

II. – L'examen de la constitutionnalité des dispositions contestées

Les requérants soutenaient qu'en conférant un pouvoir de résiliation des contrats de location à l'Assistance publique-hôpitaux de Paris, aux hospices civils de Lyon et à l'Assistance publique-hôpitaux de Marseille, l'article 14-2 de la loi du 6 juillet 1989 instituait, au détriment des locataires de ces trois bailleurs, une différence de traitement injustifiée par rapport aux autres locataires, notamment ceux d'autres établissements publics, ainsi qu'une différence de traitement injustifiée selon le mode de gestion retenu pour les biens immobiliers de ces établissements. Il en résultait, selon eux, une méconnaissance du principe d'égalité devant la loi. Par ailleurs, ils soutenaient qu'en prévoyant l'application de ce pouvoir de résiliation aux contrats en cours, le paragraphe II de l'article 137 de la loi du 26 janvier 2016 portait une atteinte injustifiée au droit au maintien des conventions légalement conclues et méconnaissait la garantie des droits.

A. – Le grief tiré de la méconnaissance du principe d'égalité devant la loi

1. – La jurisprudence du Conseil constitutionnel

Aux termes de l'article 6 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789 : « *La loi ... doit être la même pour tous, soit qu'elle protège, soit qu'elle punisse* ». De manière constante, le Conseil constitutionnel juge que le principe d'égalité devant la loi « *ne s'oppose ni à ce que le législateur règle de façon différente des situations différentes, ni à ce qu'il déroge à l'égalité pour des raisons d'intérêt général pourvu que, dans l'un et l'autre cas, la différence de traitement qui en résulte soit en rapport direct avec l'objet de la loi qui l'établit* »¹⁵.

* Le Conseil constitutionnel a été amené à plusieurs reprises à contrôler la conformité au principe d'égalité de différences de traitement instituées par la loi

¹⁵ Par exemple : décision n° 2016-592 QPC du 21 octobre 2016, *Mme Françoise B. (Recours en récupération des frais d'hébergement et d'entretien des personnes handicapées)*, paragr. 6.

Commentaire

entre bailleurs ou entre locataires. Il a admis plusieurs de ces différences de traitement.

– Dans sa décision n° 84-172 DC, il a jugé : *« Considérant qu'en vertu de cette disposition, lorsqu'un bien loué a été acquis moyennant le versement d'une rente viagère sous forme de prestations de services personnels, le droit de reprise de l'acquéreur ne peut être exercé pendant les neuf premières années suivant l'acquisition ;*

« Considérant que, contrairement à ce que soutiennent les auteurs de la saisine, cette condition de délai imposée au nouveau propriétaire ne fait pas échec au principe d'égalité ; qu'en effet, dans le cas d'une acquisition en viager sous forme de prestations de services personnels, le bailleur se trouve dans une situation différente de celle des autres bailleurs par le fait que, lors de son acquisition, il ne pouvait se voir opposer le droit de préemption »¹⁶.

– Dans sa décision n° 2014-441/442/443 QPC, le Conseil constitutionnel a jugé : *« Considérant que l'article L. 442-3 du code de la construction et de l'habitation fixe le régime des charges récupérables dans les immeubles appartenant aux organismes d'habitations à loyer modéré ; qu'il distingue les charges récupérables qui sont exigibles en contrepartie soit des services rendus liés à l'usage des différents éléments de la chose louée, soit des dépenses d'entretien courant et des menues réparations sur les éléments d'usage commun de la chose louée, qui ne sont pas la conséquence d'une erreur de conception ou d'un vice de réalisation, soit des impositions qui correspondent à des services dont le locataire profite directement ; qu'il renvoie à un décret le soin de dresser la liste de ces charges ;*

« Considérant que les dispositions contestées permettent au bailleur de récupérer auprès de son locataire l'intégralité des sommes versées dans le cadre d'un contrat d'achat d'électricité, d'énergie calorifique ou de gaz naturel combustible, distribués par réseaux ; que, pour les autres modes de chauffage collectif, le propriétaire ne peut récupérer que les dépenses relatives au combustible, à la fourniture d'énergie et aux dépenses d'exploitation, d'entretien courant et de menues réparations ;

« Considérant que le principe d'égalité devant la loi n'impose pas que les règles de

¹⁶ Décision n° 84-172 DC du 26 juillet 1984, *Loi relative au contrôle des structures des exploitations agricoles et au statut du fermage*, cons. 23 et 24.

récupération des charges locatives pour les dépenses liées au chauffage soient identiques quel que soit le mode de chauffage retenu ; que les dispositions contestées incitent à recourir aux énergies de réseau dans un but de protection de l'environnement ; que la différence de traitement qui en résulte, s'agissant des charges que l'organisme d'habitations à loyer modéré peut récupérer auprès de ses locataires, est en lien direct tant avec une différence de situation qu'avec l'objectif d'intérêt général que le législateur s'est assigné ; que le grief tiré d'une atteinte au principe d'égalité doit donc être écarté »¹⁷.

– Dans sa décision n° 2017-758 DC, il a jugé : « Les dispositions contestées instaurent une réduction de loyer au bénéfice de certains locataires de logements sociaux ouvrant droit à l'aide personnalisée au logement, afin de favoriser l'accès au logement social des personnes aux revenus modestes.

« En premier lieu, en application du deuxième alinéa du 4° et du 5° du paragraphe I, cette réduction concerne les logements gérés par les bailleurs du parc social que sont les organismes de logement social mentionnés à l'article L. 411-2 du code de la construction et de l'habitation et les sociétés d'économie mixte de construction et de gestion de logements sociaux agréées par l'État mentionnées à l'article L. 481-1 du même code.

« Ces organismes sont tenus à des obligations spécifiques en matière de construction, d'aménagement, d'attribution et de gestion des logements locatifs sociaux, visant à améliorer les conditions d'habitat des personnes défavorisées ou aux ressources modestes. Ils ne sont donc pas placés dans la même situation que les bailleurs du parc privé, y compris ceux louant des logements sociaux. Ils ne sont pas non plus placés dans la même situation que les logements-foyers conventionnés et les organismes d'intermédiation locative et de gestion locative sociale, en raison des missions et obligations de ces derniers. La différence de traitement résultant de ce que la réduction de loyer de solidarité ne s'impose qu'aux bailleurs du parc social est ainsi justifiée par une différence de situation. Elle est en rapport direct avec l'objet de la loi et n'est donc pas contraire au principe d'égalité »¹⁸.

* En revanche, dans sa décision n° 2009-578 DC du 18 mars 2009, le Conseil constitutionnel a censuré une disposition établissant une différence de traitement entre locataires. Il a en effet jugé « qu'en excluant certains locataires de la nouvelle

¹⁷ Décision n° 2014-441/442/443 QPC du 23 janvier 2015, Mme Michèle C. et autres (Récupération des charges locatives relatives aux énergies de réseaux), cons 6 à 8.

¹⁸ Décision n° 2017-758 DC du 28 décembre 2017, Loi de finances pour 2018, paragr. 114 à 116.

Commentaire

procédure de résiliation du bail en fonction de leur situation juridique antérieure à l'acquisition ou à la prise en gestion de leur immeuble par un organisme d'habitation à loyer modéré ou une société d'économie mixte, le législateur a pris en compte une différence de situation sans rapport avec son objectif d'attribuer ces logements aux personnes les plus défavorisées ; qu'aucun motif d'intérêt général ne justifie cette différence de traitement »¹⁹.

2. – L'application à l'espèce

Le grief tiré de la rupture d'égalité devant la loi était dirigé contre les seules dispositions de l'article 14-2 de la loi du 6 juillet 1989.

Après avoir rappelé sa formulation de principe relative au principe d'égalité devant la loi (paragr. 4), le Conseil constitutionnel a constaté que ces dispositions instituent une différence de traitement entre l'AP-HP, les HCL et l'AP-HM et les autres bailleurs ainsi que, par voie de conséquence, entre leurs locataires respectifs (paragr. 5).

Il a ensuite précisé l'objet de la loi et le but poursuivi par le législateur. Il a souligné que « *Ces dispositions visent à permettre d'attribuer un logement aux agents de ces trois établissements publics de santé à proximité du lieu d'exercice de leurs fonctions. En adoptant ces dispositions, le législateur a entendu permettre à ces trois groupes hospitaliers situés dans des zones où le marché du logement est particulièrement tendu de loger leurs agents à proximité de leurs différents sites pour assurer la continuité du service public* ». Il a considéré que, ce faisant, le législateur a poursuivi un objectif d'intérêt général (paragr. 6).

Il a, toutefois, relevé – comme l'avait fait la Cour de cassation dans sa décision de renvoi précitée – que la lettre de l'article 14-2 de la loi du 6 juillet 1989 permet aux trois établissements bailleurs en cause de résilier les baux de leurs propres agents : « *le législateur n'a pas exclu que ce pouvoir de résiliation puisse être exercé par les établissements bailleurs à l'égard de leurs propres agents, ni défini les critères suivant lesquels il pourrait, dans ce cas, s'exercer* ». Il a considéré que « *compte tenu de l'objet de la loi, ces dispositions ne sauraient, sans méconnaître le principe d'égalité devant la loi, être appliquées aux agents en activité employés par les*

¹⁹ Décision n° 2009-578 DC du 18 mars 2009, *Loi de mobilisation pour le logement et la lutte contre l'exclusion*, cons. 20.

établissements bailleurs » (paragr. 7). En effet, au regard de l'objet de la loi, il n'était pas cohérent que les trois établissements concernés puissent résilier les baux de leurs propres agents pour reloger d'autres agents, sans d'ailleurs qu'aucun critère de discrimination entre eux ne soient fixés par la loi. Dès lors, le Conseil constitutionnel a jugé que « *sous cette réserve, la différence de traitement contestée est en rapport avec l'objet de la loi* » (même paragr.) et déclaré l'article 14-2 de la loi du 6 juillet 1989 conforme à la Constitution (paragr. 8).

B. – Le grief tiré de la méconnaissance du droit au maintien des conventions légalement conclues

1. – La jurisprudence du Conseil constitutionnel

Le Conseil constitutionnel a consacré le droit au maintien des conventions légalement conclues dans sa décision n° 98-401 DC²⁰ et lui a reconnu valeur constitutionnelle en le rattachant, dans sa décision n° 2000-437 DC, à l'article 4 de la Déclaration de 1789²¹.

Le Conseil a pu d'abord considérer 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 de 1789²². Puis il a précisé la portée du principe. Il ressort désormais d'une jurisprudence abondante que si le législateur peut déroger au droit au maintien des conventions, qui découle non seulement de l'article 4 et mais aussi de l'article 16 de la Déclaration de 1789, c'est à la condition que l'atteinte soit justifiée par un motif d'intérêt général suffisant²³. Le contrôle de ce caractère

²⁰ Décision n° 98-401 DC du 10 juin 1998, *Loi d'orientation et d'incitation relative à la réduction du temps de travail*, cons. 29.

²¹ Décision n° 2000-437 DC du 19 décembre 2000, *Loi de financement de la sécurité sociale pour 2001*, cons. 37.

²² Décision n° 98-401 DC du 10 juin 1998 précitée, cons. 29.

²³ Décisions n° 2002-465 DC du 13 janvier 2003, *Loi relative aux salaires, au temps de travail et au développement de l'emploi*, cons. 4 ; n° 2004-490 DC du 12 février 2004, *Loi organique portant statut d'autonomie de la Polynésie française*, cons. 93 ; n° 2007-556 DC du 16 août 2007, *Loi sur le dialogue social et la continuité du service public dans les transports terrestres réguliers de voyageurs*, cons. 17 ; n° 2008-568 DC du 7 août 2008, *Loi portant rénovation de la démocratie sociale et réforme du temps de travail*, cons. 18 ; n° 2009-578 DC du 18 mars 2009, *Loi de mobilisation pour le logement et la lutte contre l'exclusion*, cons. 13 ; n° 2009-592 DC du 19 novembre 2009, *Loi relative à l'orientation et à la formation professionnelle tout au long de la vie*, cons. 9 ; n° 2011-177 QPC du 7 octobre 2011, *M. Éric A. (Définition du lotissement)*, cons. 6 ; n° 2013-322 QPC du 14 juin 2013, *M. Philippe W. (Statut des maîtres des établissements d'enseignement privés)*, cons. 7, n° 2016-741 DC, *Loi relative à la transparence, à la lutte contre la corruption et à la modernisation de la vie économique*, paragr. 54, n° 2016-742 DC du 22 décembre 2016, *Loi de financement de la sécurité sociale pour 2017*, paragr. 28 et n° 2017-649 QPC du 4 août 2017, *Société civile des producteurs phonographiques et autre (Extension de la licence légale aux services de radio par internet)*, paragr. 14.

Commentaire

suffisant conduit le Conseil à vérifier implicitement²⁴ que l'atteinte n'est pas disproportionnée au regard de l'objectif poursuivi.

Dans sa décision n° 2001-451 DC, le Conseil constitutionnel a contrôlé une loi ayant pour objet de substituer une quatrième branche de la sécurité sociale des non-salariés agricoles à la protection antérieure des non-salariés agricoles contre les accidents de la vie privée, les accidents du travail et les maladies professionnelles.

L'article 13 de cette loi prévoyait la résiliation des contrats d'assurances antérieurs contre le risque « *accidents du travail, accidents de la vie, maladies professionnelles* » des non-salariés agricoles, sans prévoir, selon les saisissants, un délai d'adaptation suffisant, Le Conseil a toutefois jugé que la « *résiliation des contrats d'assurances en cours est inhérente aux modifications du régime de protection sociale opérées par la loi déferée et permet aux exploitants agricoles de choisir librement leur organisme assureur ; que la date du 1^{er} avril 2002, prévue pour cette résiliation, n'est pas de nature à porter une atteinte excessive aux exigences de l'article 4 de la Déclaration de 1789* ». Le commentaire précise que cette disposition « *permet aux assurés d'effectuer de nouveaux choix (éventuellement en restant fidèles à leurs anciens assureurs), dans des conditions égalitaires et sans être "prisonniers" des contrats en cours* »²⁵.

Le Conseil constitutionnel a fait une application de sa jurisprudence en matière de conventions légalement conclues aux rapports entre bailleur et locataire.

Il a admis plusieurs dispositifs défavorables au locataire :

– Dans sa décision n° 2009-578 DC, il a jugé des dispositions prévoyant, dans certaines conditions, la perte du droit au maintien des locataires de logements sociaux : « *Considérant, en second lieu, qu'en vertu des dispositions critiquées, les bénéficiaires occupant un logement social qui n'est plus adapté à leurs besoins ne perdent leur droit au maintien dans les lieux que s'ils ont refusé trois offres de relogement dans une zone géographique voisine et pour un loyer inférieur à celui du logement d'origine ; que, pour ces personnes, la loi ajoute une aide à la mobilité définie par décret ; que, s'agissant des locataires dont les ressources excèdent le*

²⁴ Pour un exemple où cette vérification est au contraire explicite et entraîne une censure, voir la décision n° 2016-736 DC du 4 août 2016, *Loi relative au travail, à la modernisation du dialogue social et à la sécurisation des parcours professionnels*, paragr. 24.

²⁵ Décision n° 2001-451 DC du 27 novembre 2001, *Loi portant amélioration de la couverture des non salariés agricoles contre les accidents du travail et les maladies professionnelles*, cons. 28.

double du plafond légal pendant au moins deux années consécutives, le droit au maintien dans les lieux n'est supprimé qu'à l'issue d'un délai de trois ans après l'expiration de ce premier délai et à la condition que, dans ce délai de trois ans, les ressources des locataires ne soient pas devenues inférieures aux plafonds de ressources pour l'attribution de ce logement ; que la perte du droit au maintien dans les lieux pour cause de sous occupation du logement ou de dépassement des plafonds de ressources ne s'applique pas aux locataires présentant un handicap ou ayant à leur charge une personne handicapée ; qu'enfin, dans tous les cas, les locataires âgés de plus de soixante-cinq ans conservent le bénéfice du droit au maintien dans les lieux ; qu'ainsi, la suppression de ce droit ne prive de garanties légales aucune autre exigence constitutionnelle ;

« Considérant qu'il résulte de ce qui précède que les griefs tirés de l'atteinte aux contrats en cours doivent être écartés »²⁶.

– Dans sa décision n° 2014-441/442/443 QPC, il a jugé des dispositions permettant au bailleur de récupérer auprès du locataire le montant de charges passées : *« Considérant que les dispositions contestées permettent au bailleur de récupérer auprès de son locataire l'intégralité des sommes versées dans le cadre d'un contrat d'achat d'électricité, d'énergie calorifique ou de gaz naturel combustible, distribués par réseaux ; que, pour les autres modes de chauffage collectif, le propriétaire ne peut récupérer que les dépenses relatives au combustible, à la fourniture d'énergie et aux dépenses d'exploitation, d'entretien courant et de menues réparations ; (...)*

« Considérant qu'en modifiant y compris pour les baux en cours, le cadre légal applicable à la détermination des charges récupérables pour les habitations à loyer modéré, le législateur n'a pas porté atteinte aux conventions légalement conclues ; que, par suite, le grief tiré d'une atteinte au droit au maintien des conventions légalement conclues, garanti par les articles 4 et 16 de la Déclaration de 1789, doit être écarté »²⁷.

Dans sa décision n° 2017-758 DC, il était saisi de dispositions favorables aux locataires : *« La réduction de loyer de solidarité instituée par les dispositions contestées a pour effet de diminuer les ressources des bailleurs du parc social. Elle s'applique à compter du 1^{er} février 2018, y compris aux contrats en cours.*

« En premier lieu, en adoptant l'article 126, le législateur a entendu non seulement réduire le coût pour les finances publiques de la politique du logement, mais aussi

²⁶ Décision n° 2009-578 DC du 18 mars 2009, *Loi de mobilisation pour le logement et la lutte contre l'exclusion sociale*, cons. 15 et 16.

²⁷ Décision n° 2014-441/442/443 QPC du 23 janvier 2015, *Mme Michèle C. et autres (Récupération des charges locatives relatives aux énergies de réseaux)*, paragr. 7 et 9.

Commentaire

améliorer les mécanismes de fixation des loyers afin de mieux les ajuster à la réalité des niveaux de vie des locataires, en particulier ceux aux revenus modestes et rencontrant des difficultés particulières d'accès au logement social. Ce faisant, il a poursuivi un motif d'intérêt général.

« En second lieu, la réduction de loyer de solidarité s'applique à des loyers dont le prix est fixé selon une procédure réglementée dans laquelle il appartient à l'autorité administrative de chercher à assurer l'équilibre de la situation financière des organismes de logement social. En outre, en application des cinquième et sixième alinéas du 4^o du paragraphe I, le montant de la réduction est plafonné et encadré, en fonction de la composition du foyer et du zonage géographique retenu pour le calcul des aides au logement. Enfin, ses conséquences financières pour les organismes de logement social font l'objet de mesures de compensation, sous la forme notamment d'une modulation de leur cotisation à la caisse de garantie du logement locatif social.

« Compte tenu du motif d'intérêt général poursuivi, des différentes garanties légales qui précèdent et de la nature même des contrats de location passés par les bailleurs du parc social pour l'exercice de leurs missions d'intérêt général, l'atteinte portée par les dispositions contestées au droit au maintien des contrats légalement conclus et à la liberté contractuelle n'est pas disproportionnée. Ces dispositions ne portent pas non plus atteinte à des situations légalement acquises ni ne remettent en cause les effets qui pourraient légitimement être attendus de telles situations. Les griefs tirés de la méconnaissance des articles 4 et 16 de la Déclaration de 1789 doivent donc être écartés »²⁸.

À l'inverse, si le Conseil constitutionnel a admis que constituait un motif d'intérêt général l'intention de répondre aux difficultés rencontrées par les organisations syndicales qui ont été tenues de libérer dans des conditions préjudiciables des locaux mis à leur disposition, il a jugé inconstitutionnelles des dispositions ayant *« pour effet d'obliger les collectivités et leurs groupements soit à proposer des locaux de substitution aux organisations syndicales soit à leur verser une indemnité, sans qu'ils aient été mis en mesure de s'en exonérer préalablement par une stipulation expresse »²⁹.*

²⁸ Décision n° 2017-758 DC du 28 décembre 2017, *Loi de finances pour 2018*, paragr. 121 à 124.

²⁹ Décision n° 2016-736 DC du 4 août 2016 précitée, paragr. 24.

2. – L'application à l'espèce

Le grief tiré de la méconnaissance du droit au maintien des conventions légalement conclues était dirigé contre les seules dispositions du paragraphe II de l'article 137 de la loi du 26 janvier 2016.

Le Conseil constitutionnel a, tout d'abord, énoncé sa formulation de principe relative au droit au maintien des conventions légalement conclues puis rappelé l'objet du paragraphe II de l'article 137 de la loi du 26 janvier 2016, à savoir « *l'application, à compter de la date de publication de cette loi, du droit de résiliation institué par l'article 14-2 de la loi du 6 juillet 1989 aux contrats en cours à cette date* » (paragr. 10).

Dès lors que l'application du droit de résiliation aux contrats de location en cours affecte le droit au maintien des conventions légalement conclues, le Conseil constitutionnel s'est attaché à déterminer si cette atteinte était justifiée par un motif d'intérêt général et si elle n'était pas disproportionnée.

Il a, en premier lieu, recherché l'objectif d'intérêt général poursuivi par le législateur. Il a considéré qu'« *en permettant d'appliquer ce droit de résiliation aux contrats en cours, le législateur a voulu, compte tenu du nombre important et de la durée des baux en cours conclus avec des personnes sans lien avec ces établissements publics de santé, augmenter significativement le nombre de logements susceptibles d'être mis à la disposition de leur personnel* », ce qui correspond au même motif d'intérêt général que celui évoqué lors de l'examen de la constitutionnalité de l'article 14-2 de la loi du 6 juillet 1989 (paragr. 11).

Il a, en second lieu, examiné les garanties apportées par le législateur pour limiter l'atteinte au droit au maintien des conventions légalement conclues. Il a relevé que « *d'une part (...) le législateur a prévu un délai de préavis de huit mois entre la notification de la décision de l'établissement public de santé et la date d'effet de la résiliation. D'autre part, lorsque le logement n'a finalement pas été attribué à un agent de l'établissement bailleur, ce dernier doit conclure un nouveau contrat de location d'une durée de six ans avec le locataire évincé, sur simple demande de sa part. Enfin, le législateur a exclu l'application de ce pouvoir de résiliation aux contrats en cours dans le cas des locataires dont les ressources annuelles sont équivalentes ou inférieures au plafond des ressources requis pour l'attribution des logements locatifs conventionnés* » (paragr. 12).

Dans ces conditions, il a écarté le grief tiré de la méconnaissance par le paragraphe II de l'article 137 de la loi du 26 janvier 2016 du droit au maintien des conventions



Commentaire

légalement conclues. Il a jugé que ce paragraphe, qui n'est contraire à aucun autre droit ou liberté que la Constitution garantit, est conforme à la Constitution (paragr. 13).