



## Commentaire

### Décision n° 2018-766 QPC du 22 février 2019

*Mme Sylviane D.*

*(Majoration du dépôt de garantie restant dû à défaut de restitution dans les délais prévus)*

Le Conseil constitutionnel a été saisi le 13 décembre 2018 par la Cour de cassation (troisième chambre civile, arrêt n° 1173 du même jour) d'une question prioritaire de constitutionnalité (QPC) posée par Mme Sylviane D. Cette question est relative à la conformité aux droits et libertés que la Constitution garantit du septième alinéa de l'article 22 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 résultant de la loi n° 2014-366 du 24 mars 2014 pour l'accès au logement et un urbanisme rénové (dite loi « *ALUR* »)<sup>1</sup>.

Ces dispositions instaurent une majoration égale à 10 % du loyer mensuel en principal, pour chaque mois commencé en retard, en cas de défaut de restitution, dans les délais, du dépôt de garantie restant dû au locataire après déduction des sommes dues au bailleur.

Dans sa décision n° 2018-766 QPC du 22 février 2019, le Conseil constitutionnel a déclaré ces dispositions conformes à la Constitution.

#### **A. – Présentation des dispositions contestées**

##### **1. – Définition et régime juridique du dépôt de garantie**

Le dépôt de garantie – parfois improprement appelé « *caution* » ou « *cautionnement* » – est une somme d'argent pouvant être prévue par le contrat de location, versée par le locataire au bailleur afin de garantir l'exécution de ses obligations locatives.

---

<sup>1</sup> Si la décision de renvoi de la Cour de cassation ne mentionne pas la version applicable, celle-ci se déduit de l'objet-même de la QPC, dans la mesure où la disposition contestée n'existe que depuis la dernière rédaction de l'article 22, issue de la loi du 24 mars 2014.

Sont comprises dans les obligations locatives les obligations du locataire à l'égard du bailleur résultant du contrat ainsi que les obligations personnelles au locataire à l'égard de tiers mais dont le bailleur peut être solidairement tenu. Les obligations résultant du contrat sont énoncées à l'article 7 de la loi du 6 juillet 1989 : paiement du loyer et des charges récupérables, paiement des réparations locatives et remise en état des lieux à la demande du bailleur après travaux de transformation non autorisés. Les obligations du locataire dont le bailleur peut être tenu à l'égard des tiers peuvent être de nature fiscale<sup>2</sup> ou résulter de désordres dont la cause provient des lieux loués (tel le dégât des eaux).

L'institution du dépôt de garantie est ancienne, même si elle n'a été réglementée que tardivement. Elle trouve son origine dans la loi du 1<sup>er</sup> septembre 1948<sup>3</sup>, qui en a limité le montant. Son régime juridique est aujourd'hui fixé à l'article 22 de la loi précitée du 6 juillet 1989.

Ce régime est d'ordre public. Les contrats de bail conclus sur le fondement de la loi du 6 juillet 1989 ne peuvent y déroger<sup>4</sup>.

Depuis la loi du 8 février 2008<sup>5</sup>, le montant maximum du dépôt de garantie, qui était jusqu'alors de deux mois de loyer en principal, a été ramené à un mois.

Le dépôt de garantie doit être restitué dans un délai maximal de deux mois à compter de la remise des clés au bailleur ou à son mandataire. Ce délai est réduit à un mois lorsque l'état des lieux de sortie est conforme à l'état des lieux d'entrée.

Le montant à restituer s'entend déduction faite des sommes restant dues au bailleur (loyers impayés, réparations locatives...) et des sommes dont celui-ci pourrait être tenu, aux lieux et place du locataire (dégâts des eaux...), sous réserve qu'elles soient dûment justifiées.

---

<sup>2</sup> Les articles 1686 et 1687 du code général des impôts prévoient la solidarité entre le bailleur et le locataire pour le paiement de la taxe d'habitation et de la cotisation foncière des entreprises si le bailleur n'a pas avisé du déménagement le comptable public dans les trois mois.

<sup>3</sup> Loi n° 48-1360 du 1<sup>er</sup> 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.

<sup>4</sup> Article 2 de la loi précitée du 6 juillet 1989.

<sup>5</sup> Loi n° 2008-111 du 8 février 2008 pour le pouvoir d'achat.

## 2. – La majoration du dépôt de garantie, à défaut de restitution dans les délais

\* Initialement, le retard dans la restitution du dépôt de garantie avait pour résultat de faire produire aux sommes dues intérêt au taux légal<sup>6</sup>.

Or, comme l'avait relevé un auteur, « *il est incontestable que la faiblesse du niveau du taux d'intérêt légal [en note : Le décret n° 2014-98 du 6 février 2014 a fixé le taux de l'intérêt légal pour l'année 2013 à 0,04 %.] ne présentait plus aucun caractère incitatif à la restitution du dépôt de garantie dans le délai imposé par les textes* »<sup>7</sup>.

Le législateur s'est inquiété des conflits récurrents entre locataires et bailleurs au sujet de la restitution du dépôt de garantie. L'étude d'impact du projet de loi à l'origine de l'introduction des dispositions contestées note ainsi : « *Il constitue la source de la majorité des litiges entre bailleurs et locataires (en dehors du paiement du loyer). Il n'est pas aisé de déterminer quelles sommes peuvent être retirées du dépôt de garantie conformément à la réglementation. Cette difficulté peut entraîner des désaccords et des conflits entre bailleurs et locataires. Parfois, il n'y a pas de concertation et le bailleur prend sa décision unilatéralement. Les locataires exigent rarement une conciliation. Pourtant, le dépôt de garantie représente un coût important lors de l'emménagement puisqu'il peut s'élever, dans le cas d'une location nue, à 1 mois de loyer. [...] La récupération du dépôt de garantie de la location précédente peut être importante pour financer le nouvel emménagement. Ce montant peut donc cristalliser les conflits. De plus, certains bailleurs peu scrupuleux retiennent sans raison et unilatéralement le dépôt de garantie. Les locataires engagent rarement des démarches de contentieux. Certaines agences gestionnaires de biens tiennent même à conserver elles-mêmes les dépôts de garantie pour le compte de leurs clients propriétaires, afin d'éviter ce genre de comportement* »<sup>8</sup>.

Afin de mieux garantir le respect du délai légal, la loi « ALUR » du 24 mars 2014 a prévu la majoration du dépôt de garantie d'une somme égale à 10 % du loyer mensuel en principal, pour chaque période mensuelle commencée en retard<sup>9</sup>.

---

<sup>6</sup> Sixième alinéa de l'article 22 de la loi du 6 juillet 1989 dans sa rédaction antérieure à celle issue de la loi du 24 mars 2014.

<sup>7</sup> Christelle Coutant-Lapalus, « Premiers regards critiques sur le volet rapports locatifs privés dans la loi ALUR », *LPA*, 26 août 2014, n°170, p. 6.

<sup>8</sup> Étude d'impact du projet de loi n° 1179 (Assemblée nationale – XIV<sup>e</sup> législature) pour l'accès au logement et un urbanisme rénové, déposé le 26 juin 2013, p. 26-27.

<sup>9</sup> Un précédent projet de loi, non adopté, incluait une disposition en ce sens : cf. article 2 du projet de loi n°3508 (Assemblée nationale – XIII<sup>e</sup> législature) renforçant les droits, la protection et l'information des consommateurs, déposé à l'Assemblée nationale le 1<sup>er</sup> juin 2011.

En premier lieu, la majoration est calculée en fonction du loyer mensuel principal, qui correspond au maximum légal du dépôt de garantie. En second lieu, en cas de désaccord entre les parties sur les sommes restant dues, il appartient au juge de déterminer ce montant avant de prononcer, le cas échéant, la majoration du dépôt à restituer.

Par exception, le législateur a prévu que la majoration n'est pas due lorsque l'origine du défaut de restitution dans les délais résulte de l'absence de transmission par le locataire de l'adresse de son nouveau domicile.

L'article 7-1 de la loi du 6 juillet 1989 prévoit un délai de prescription de trois ans de l'action du locataire en restitution du dépôt de garantie. La majoration prévue par le septième alinéa de l'article 22 s'applique aux actions introduites après leur entrée en vigueur<sup>10</sup>. Elle ne se cumule pas avec les intérêts moratoires au taux légal et ne produit intérêt qu'à compter du jugement la liquidant<sup>11</sup>.

\* Au cours des débats parlementaires, le Gouvernement a notamment défendu ce dispositif de majoration en faisant valoir qu'il s'agissait de renforcer le respect des délais de restitution du dépôt de garantie: *« Le principe est clair : le loyer est exigible tant que le locataire est dans les lieux. Par ailleurs, le dépôt de garantie doit être restitué dans un délai rapide. Lors de l'examen du texte à l'Assemblée nationale, nous avons instauré une pénalité car, à l'inverse, il peut être extrêmement difficile pour le locataire de récupérer son dépôt de garantie. Or le locataire a besoin de disposer de ces fonds pour acquitter le dépôt de garantie de son nouveau logement. C'est pour cela que nous aboutissons à la situation que vous avez décrite, lorsque le locataire décide de substituer au paiement du dernier mois de loyer les fonds déposés au titre du dépôt de garantie. Néanmoins, cette pratique n'est ni justifiée ni légale »*<sup>12</sup>.

## **B. – Origine de la QPC et question posée**

À la suite d'un différend entre Mme Sylviane D. et ses locataires concernant le délai de préavis légal de départ, un état des lieux avait été effectué par huissier le 7 juin 2016 hors sa présence, l'huissier l'informant par la suite tenir à sa disposition les clefs du logement. La bailleuse n'avait pas restitué aux locataires le dépôt de garantie de 1 000 euros qui lui avait été versé.

---

<sup>10</sup> Cass. 3<sup>ème</sup> civ., 17 novembre 2016, n°15-24.552.

<sup>11</sup> Cass. 3<sup>ème</sup> civ., 15 novembre 2018, n°17-26.986.

<sup>12</sup> *JO Sénat*, séance du 23 octobre 2013, p. 10043.

Le 14 juin 2017, les locataires avaient saisi la juridiction de proximité aux fins de condamnation de la bailleresse au paiement de la somme de 1 000 euros au titre du remboursement du dépôt de garantie. L'un d'entre eux, le 16 février 2018, avait en outre sollicité sa condamnation au paiement d'une somme de 1 900 euros correspondant à 10 % du loyer pour un retard de dix-neuf mois.

Le tribunal d'instance avait jugé, compte tenu des frais de remise en état du logement et de la taxe sur les ordures ménagères, que la bailleresse ne pouvait légitimement retenir que la somme de 823 euros sur le dépôt de garantie, de sorte qu'elle aurait dû rembourser 177 euros aux locataires au plus tard le 6 août 2016. Constatant qu'elle avait conservé cette somme pendant une durée de dix-neuf mois, la juridiction de proximité l'avait condamnée à payer une somme de 1 900 euros, soit 10 % du loyer au principal mensuel multiplié par dix-neuf.

La bailleresse avait formé un pourvoi en cassation, à l'occasion duquel elle avait posé la QPC suivante : *« L'article 22 alinéa 7 de la loi n°89-462 du 6 juillet 1989, en ce qu'il dispose qu'à défaut de restitution dans les délais prévus, le dépôt de garantie restant dû au locataire est automatiquement majoré d'une somme égale à 10% du loyer mensuel en principal pour chaque période mensuelle commencée en retard, et ce indépendamment du montant de dépôt de garantie à restituer après compensation des sommes dues par le locataire, est-il contraire au droit de propriété ainsi qu'aux principes de proportionnalité et d'individualisation des peines garantis par la Constitution (articles 2 et 8 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789) ? ».*

Dans sa décision précitée du 13 décembre 2018, la Cour de cassation a estimé que la question présentait un caractère sérieux *« en ce que, fixée indépendamment du montant du dépôt de garantie à restituer après compensation des sommes dues par le preneur et sans que le juge puisse tenir compte des circonstances à l'origine du retard de paiement ni de la bonne ou mauvaise foi du bailleur, la majoration prévue par l'article 22 de la loi du 6 juillet 1989 pourrait être qualifiée de sanction ayant le caractère d'une punition contraire, par son automaticité et l'absence de pouvoir de modulation accordé au juge, aux exigences de proportionnalité et d'individualisation des peines qui découlent de l'article 8 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen ».* Elle l'a donc transmise au Conseil constitutionnel.

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

La requérante soutenait que le septième alinéa de l'article 22 de la loi du 6 juillet

1989 méconnaissait les principes de proportionnalité et d'individualisation des peines, qui découlent de l'article 8 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789, en raison de l'automatisme de la sanction de majoration du dépôt de garantie qu'il instaure et du défaut de prise en compte, dans le calcul de cette pénalité, des sommes effectivement dues par le bailleur. Selon elle, il résultait également de ces modalités de calcul de la majoration et de l'absence de lien avec le préjudice réellement subi par le locataire une méconnaissance du droit de propriété garanti par l'article 2 de la Déclaration de 1789 (paragr. 2).

## A. – La jurisprudence constitutionnelle

### 1. – La qualification de sanction ayant le caractère d'une punition

Les principes de proportionnalité et d'individualisation des peines garantis par l'article 8 de la Déclaration de 1789 ne s'appliquent qu'à des sanctions ayant le caractère d'une punition<sup>13</sup>. À titre liminaire, le Conseil constitutionnel devait donc déterminer si les dispositions contestées instaurent ou non une sanction ayant le caractère d'une punition. À défaut, ces griefs devaient être rejetés comme inopérants.

Pour apprécier le caractère de punition d'une mesure, il examine notamment si le législateur a poursuivi une finalité répressive.

Constituent des « *sanctions ayant le caractère d'une punition* » au sens de l'article 8 de la Déclaration de 1789 l'ensemble des mesures répressives, qu'elles aient une nature pénale, administrative<sup>14</sup>, civile<sup>15</sup> ou disciplinaire<sup>16</sup>.

Pour apprécier ce caractère répressif, le Conseil constitutionnel s'attache à la fois à l'intention du législateur dans l'édiction de la mesure et aux caractéristiques de celle-ci : est-elle justifiée à un autre titre que la volonté de punir ou de dissuader un comportement ou la méconnaissance d'une obligation ? Se présente-t-elle comme une mesure répressive ?

Le lien entre la mesure et l'obligation méconnue est un élément important pour

---

<sup>13</sup> Cf., récemment, décision n° 2018-729 QPC du 7 septembre 2018, *Société Tel and Com (Sanction de la nullité d'un licenciement économique)*, paragr. 17.

<sup>14</sup> Décision n° 92-307 DC du 25 février 1992, *Loi portant modification de l'ordonnance n° 45-2658 du 2 novembre 1945 modifiée relative aux conditions d'entrée et de séjour des étrangers en France*, cons. 24 à 31.

<sup>15</sup> Décision n° 2010-85 QPC du 13 janvier 2011, *Établissements Darty et Fils (Déséquilibre significatif dans les relations commerciales)*, cons. 3.

<sup>16</sup> Décision n° 2014-385 QPC du 28 mars 2014, *M. Joël M. (Discipline des officiers publics ou ministériels - Interdiction temporaire d'exercer)*, cons. 5.

l'évaluation de ce caractère punitif. En effet, certaines mesures ont une vocation indemnitaire et visent seulement à assurer la réparation du préjudice causé par la méconnaissance d'une obligation. Pour cette raison, elles n'ont pas le caractère d'une punition. À cet égard, un fort degré de corrélation entre la mesure et l'obligation méconnue peut être un indice en ce sens. Inversement, une faible corrélation renforce son aspect punitif.

De manière topique, le Conseil constitutionnel a ainsi jugé à plusieurs reprises que la majoration de l'impôt pour retard de paiement ne constitue pas une sanction ayant le caractère d'une punition, dans la mesure où cette majoration « *a pour objet la compensation du préjudice subi par l'État du fait du paiement tardif des impôts* »<sup>17</sup>.

De la même manière, il a considéré qu'avait un caractère indemnitaire et non punitif l'indemnité versée au salarié licencié dont le travail a été dissimulé, dès lors que cette indemnité vise à réparer le préjudice subi par le salarié du fait de la dissimulation du travail, qui conduit, faute de versement de cotisations sociales, à une perte de droits<sup>18</sup>. Il a jugé de même, s'agissant de l'indemnité de licenciement octroyée par le juge au salarié qui, en cas de nullité de son licenciement, ne demande pas la poursuite de son contrat de travail ou dont la réintégration dans l'entreprise est impossible, dans la mesure où cette indemnité qui se substitue, soit à la poursuite de son contrat de travail, soit à sa réintégration, constitue ainsi une réparation par équivalent lorsqu'une réparation en nature n'est pas possible et «  *vise à assurer une réparation minimale du préjudice subi par le salarié du fait de la nullité de son licenciement économique* »<sup>19</sup>.

Si le caractère forfaitaire de l'indemnisation peut paraître affaiblir le lien entre la mesure et le préjudice réparé, il n'a pas nécessairement pour effet de la faire basculer du côté des sanctions. Ainsi, le Conseil constitutionnel a relevé, dans le cas de l'indemnité de licenciement lorsque le travail a été dissimulé, que ce caractère forfaitaire «  *est destiné à compenser la difficulté, pour ce salarié, de prouver le nombre d'heures de travail accompli* »<sup>20</sup>.

---

<sup>17</sup> Décision n° 2011-124 QPC du 29 avril 2011, *Mme Catherine B. (Majoration de 10 % pour retard de paiement de l'impôt)*, cons. 3, décision n° 2012-225 QPC du 30 mars 2012, *Société Unibail Rodamco (Majorations de la redevance pour création de locaux à usage de bureaux en Île-de-France)*, cons. 6, décision n° 2012-239 QPC du 4 mai 2012, *Mme Ileana A. (Transmission des amendes, majorations et intérêts dus par un contribuable défunt ou une société dissoute)*, cons. 4 et décision n° 2016-744 DC du 29 décembre 2016, *Loi de finances pour 2017*, paragr. 34.

<sup>18</sup> Décision n° 2011-111 QPC du 25 mars 2011, *Mme Selamet B. (Indemnité légale pour travail dissimulé)*, cons. 4.

<sup>19</sup> Décision n° 2018-729 QPC du 7 septembre 2018, *Société Tel and Com (Sanction de la nullité d'un licenciement économique)*, paragr. 17.

<sup>20</sup> Décision n° 2011-111 QPC du 25 mars 2011 préc., cons. 4.

\* Lorsqu'au contraire, l'intention du législateur, la nature de la sanction ou les modalités de son application dévoilent son aspect répressif, le Conseil constitutionnel conclut à son caractère punitif.

La décision n° 2012-239 QPC fournit d'ailleurs une illustration du départ auquel le Conseil constitutionnel procède entre les différentes sanctions. Saisi d'une disposition à vocation générale imputant à la charge de la succession ou de la liquidation les « *amendes, majorations et intérêts dus par le défunt ou la société dissoute* » à raison de la méconnaissance de ses obligations fiscales, le Conseil a distingué entre, d'une part, les « *majorations et intérêts de retard ayant pour seul objet de réparer le préjudice subi par l'État du fait du paiement tardif de l'impôt* », dont il a jugé, comme on l'a vu, qu'ils n'avaient pas de caractère punitif, et les « *amendes et majorations qui tendent à réprimer le comportement des personnes qui ont méconnu leurs obligations fiscales [qui] doivent, quant à elles, être considérées comme des sanctions ayant le caractère d'une punition* »<sup>21</sup>.

Relèvent ainsi de la catégorie des sanctions ayant le caractère d'une punition :

– les majorations d'imposition pour méconnaissance d'une obligation déclarative, comme le retard dans la production d'un document<sup>22</sup>, le défaut de déclaration d'un compte<sup>23</sup> ou le défaut de réponse à une demande de renseignement<sup>24</sup> ;

– la majoration de la contribution supplémentaire à l'apprentissage. Le Conseil constitutionnel relève, pour retenir le caractère punitif de cette majoration, que celle-ci qui intervient « *en cas d'infraction aux dispositions législatives relatives à la liquidation et à l'acquiescement de la contribution [...] tend à sanctionner les personnes ayant liquidé de manière erronée ou ayant éludé le paiement de la contribution* »<sup>25</sup>. Cette majoration portait seulement sur le montant restant à verser ;

– la majoration de 100 % de la redevance d'occupation du domaine public fluvial, qui est due à raison du stationnement irrégulier, faute d'avoir acquitté ladite

---

<sup>21</sup> Décision n° 2012-239 QPC du 4 mai 2012, *Mme Ileana A. (Transmission des amendes, majorations et intérêts dus par un contribuable défunt ou une société dissoute)*, cons. 4 et 5.

<sup>22</sup> Décision n° 2010-105/106 QPC du 17 mars 2011, *M. César S. et autre (Majoration fiscale de 40 % après mise en demeure)*, cons. 6

<sup>23</sup> Décision n° 2017-667 QPC du 27 octobre 2017, *M. Didier C. (Amende proportionnelle pour défaut de déclaration des contrats de capitalisation souscrits à l'étranger)*, paragr. 4 et 5.

<sup>24</sup> Décision n° 2018-736 QPC du 5 octobre 2018, *Société CSF (Sanction du défaut de réponse à la demande de renseignements et de documents pour l'établissement de la contribution sociale de solidarité à la charge des sociétés)*, paragr. 6.

<sup>25</sup> Décision n° 2013-371 QPC du 7 mars 2014, *SAS Labeyrie (Majoration de la contribution supplémentaire à l'apprentissage)*, cons. 4.



redevance. Le Conseil constitutionnel relève, pour conclure au caractère répressif de cette majoration, qu'en l'instituant, « *le législateur a entendu dissuader toute personne d'occuper sans autorisation le domaine public fluvial et réprimer les éventuels manquements à cette interdiction* »<sup>26</sup> ;

– la pénalité instituée pour assurer le respect par l'entreprise de ses obligations de recherche d'un repreneur, d'information et de consultation du comité d'entreprise et punir les manquements à ces obligations<sup>27</sup> ou celle instituée pour assurer le respect par certaines entreprises de l'obligation de conclure un accord d'entreprise ou, à défaut, d'élaborer un plan d'action relatif à l'emploi des salariés âgés<sup>28</sup>.

## **2. – La protection constitutionnelle du droit de propriété**

L'article 2 de la Déclaration de 1789 proclame : « *Le but de toute association politique est la conservation des droits naturels et imprescriptibles de l'homme. Ces droits sont la liberté, la propriété, la sûreté et la résistance à l'oppression.* » L'article 17 de la même Déclaration proclame également : « *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* ». Le droit de propriété garanti par les articles 2 et 17 de la Déclaration de 1789 figure au nombre des droits et libertés que la Constitution garantit et peut être invoqué à l'appui d'une question prioritaire de constitutionnalité.

Si la loi critiquée n'a ni pour objet ni pour effet d'entraîner la privation du droit de propriété, elle n'entre pas dans le champ d'application de l'article 17 de la Déclaration de 1789. En l'absence de privation du droit de propriété, il résulte néanmoins de l'article 2 de la Déclaration de 1789 que les limites apportées à son exercice doivent être justifiées par un motif d'intérêt général et proportionnées à l'objectif poursuivi.

\* Cette disproportion à l'objectif poursuivi peut, s'agissant d'une sanction, trouver sa source dans le défaut de lien ou de proportion entre la sanction et le comportement ou les circonstances qui la justifient. Ainsi le Conseil constitutionnel a-t-il jugé que portaient une atteinte disproportionnée au droit de propriété, au regard du but poursuivi :

---

<sup>26</sup> Décision n° 2013-341 QPC du 27 septembre 2013, *M. Smaïn Q. et autre (Majoration de la redevance d'occupation du domaine public fluvial pour stationnement sans autorisation)*, cons. 5.

<sup>27</sup> Décision n° 2014-692 DC du 27 mars 2014, *Loi visant à reconquérir l'économie réelle*, cons. 24.

<sup>28</sup> Décision n° 2018-703 QPC du 4 mai 2018, *Société People and Baby (Pénalité pour défaut d'accord collectif ou de plan d'action relatif à l'emploi des salariés âgés)*, paragr. 9 et 10.

– la confiscation de biens par les douanes, avec interdiction pour leurs propriétaires de les revendiquer, bien que cette mesure soit justifiée par l'intérêt général qui s'attache à « *lutter contre la délinquance douanière en responsabilisant les propriétaires de marchandises dans leur choix des transporteurs et à garantir le recouvrement des créances du Trésor public* »<sup>29</sup> ;

– la possibilité de réunir à l'actif d'un débiteur faisant l'objet d'une procédure collective, les biens de son conjoint qui ont été acquis avec des valeurs qu'il a fournies<sup>30</sup>. Si cette possibilité est justifiée par un intérêt général (« *faciliter l'apurement du passif afin de permettre, selon le cas, la continuation de l'entreprise ou le désintéressement des créanciers* »), l'atteinte portée au droit de propriété est disproportionnée, faute d'encadrement suffisant des conditions dans lesquelles elle intervient (ni l'ancienneté, ni l'origine, ni la part des apports dans l'acquisition des biens n'étaient prises en compte) ;

– l'obligation, pour un chef d'entreprise, d'accepter une offre de reprise sérieuse, en l'absence de motif légitime, dans la mesure où par cette obligation sanctionnée par le juge, la loi fait « *peser sur les choix économiques de l'entreprise, notamment relatifs à l'aliénation de certains biens, et sur sa gestion des contraintes qui portent [...] au droit de propriété [...] une atteinte manifestement disproportionnée au regard de l'objectif poursuivi* »<sup>31</sup> ;

– l'imputation au passif du dirigeant coupable d'avoir tenu une compatibilité fictive du passif de sa société, dans la mesure où cette sanction est indépendante de la circonstance que ces irrégularités ont ou non contribué à l'insuffisance d'actif<sup>32</sup>.

\* Dans une décision du 13 mai 2011 sur l'action du ministre contre des pratiques restrictives de concurrence, le Conseil s'est prononcé sur des dispositions prévoyant la condamnation d'une personne au remboursement de paiements indus. Il a alors écarté comme inopérant le grief tiré de l'atteinte au droit de propriété, dans la mesure où ces remboursements étaient la conséquence d'une condamnation à restitution

---

<sup>29</sup> Décision n° 2011-208 QPC du 13 janvier 2012, *Consorts B. (Confiscation de marchandises saisies en douane)*, cons. 7 et 8.

<sup>30</sup> Décision n° 2011-212 QPC du 20 janvier 2012, *Mme Khadija A., épouse M. (Procédure collective : réunion à l'actif des biens du conjoint)*, cons. 6 et 7.

<sup>31</sup> Décision n° 2014-692 DC du 27 mars 2014, *Loi visant à reconquérir l'économie réelle*, cons. 21.

<sup>32</sup> Décision n° 2015-487 QPC du 7 octobre 2015, *M. Patoarii R. (Ouverture d'une procédure collective à l'encontre du dirigeant d'une personne morale placée en redressement ou en liquidation judiciaire)*, cons. 13.

fondée sur le caractère illicite de la clause ou du contrat qui avait donné lieu aux paiements indus<sup>33</sup>.

## **B. – L’application à l’espèce**

Après avoir relevé que les principes de nécessité et d’individualisation des peines s’appliquent à toute sanction ayant le caractère d’une punition (paragr. 3), le Conseil a rappelé sa formulation de principe relative au droit de propriété (paragr. 4).

Le Conseil a ensuite exposé le dispositif contesté (paragr. 5). Il lui revenait alors de déterminer si ce dispositif relevait ou non d’une sanction ayant le caractère d’une punition. Dans la lignée de sa jurisprudence antérieure, il devait déterminer si en instaurant la mesure contestée, le législateur avait entendu dissuader un comportement contraire au droit ou assurer la réparation des préjudices causés par ce comportement.

Le Conseil a alors relevé que cette majoration était directement versée au locataire lésé. Par ailleurs, conformément à l’arrêt de la Cour de cassation du 15 novembre 2018 (3<sup>ème</sup> chambre civile, n° 17-26.986), repris dans les visas, cette majoration ne peut se cumuler avec les intérêts moratoires au taux légal prévus par l’article 1153 du code civil, dans sa rédaction antérieure à l’ordonnance du 10 février 2016<sup>34</sup>, qui visent également à indemniser le préjudice résultant du retard de paiement d’une certaine somme. Le Conseil en a déduit qu’*« en l’instaurant, le législateur a entendu compenser le préjudice résultant pour le locataire du défaut ou du retard de restitution du dépôt de garantie et favoriser ainsi un règlement rapide des nombreux contentieux qui en découlent »* (paragr. 6).

Le Conseil a relevé par la suite que, dans la mesure où cette majoration est égale à une somme forfaitaire correspondant à 10 % du loyer mensuel en principal, le législateur *« s’est fondé sur un élément en lien avec l’ampleur du préjudice, dans la mesure où le montant du loyer mensuel est pris pour référence comme plafond du dépôt de garantie, et a pris en compte la durée de ce préjudice »* (paragr. 7).

Ayant jugé que la majoration présente ainsi un caractère indemnitaire, le Conseil a jugé qu’elle ne constituait pas une sanction ayant le caractère d’une punition, ce qui rendait les griefs tirés de la méconnaissance de l’article 8 de la Déclaration de 1789

---

<sup>33</sup> Décision n° 2011-126 QPC du 13 mai 2011, *Société Système U Centrale Nationale et autre (Action du ministre contre des pratiques restrictives de concurrence)*, cons. 12.

<sup>34</sup> Ordonnance n° 2016-131 du 10 février 2016 portant réforme du droit des contrats, du régime général et de la preuve des obligations

inopérants (paragr. 8). Le Conseil constitutionnel a donc estimé que, même si les travaux préparatoires avaient évoqué, s'agissant de ce dispositif, une « pénalité », l'économie du système mis en place par le législateur avait davantage les caractéristiques d'une indemnisation que d'une punition.

Par ailleurs, exerçant son contrôle d'une éventuelle atteinte au droit de propriété, le Conseil constitutionnel s'est appuyé sur les éléments précités des paragraphes 6 et 7, afin de caractériser l'intérêt général poursuivi par le législateur et l'absence de disproportion de l'atteinte, au regard de cet objectif. S'agissant d'un dispositif d'indemnisation présentant un caractère forfaitaire, le Conseil constitutionnel a donc regardé comme opérante l'invocation de l'atteinte au droit de propriété, à la différence de ce qu'il avait jugé, pour l'indemnisation correspondant exactement au remboursement de paiements indus, dans sa décision précitée n° 2011-126 QPC, *Société Système U Centrale Nationale et autre*.

Après avoir constaté qu'il ne méconnaît aucun autre droit ou liberté que la Constitution garantit (paragr. 9), le Conseil a déclaré conforme à la Constitution le septième alinéa de l'article 22 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 résultant de la loi n° 2014-366 du 24 mars 2014 pour l'accès au logement et un urbanisme rénové.