



Commentaire

Décision n° 2023-1050 QPC du 26 mai 2023

Époux T.

(Obligation de relogement en cas de délivrance d'un congé à un locataire âgé et disposant de faibles ressources)

Le Conseil constitutionnel a été saisi le 30 mars 2023 par la Cour de cassation (troisième chambre civile, arrêt n° 330 du même jour) d'une question prioritaire de constitutionnalité (QPC) posée par M. Philippe T. et Mme Thi Hoai T. relative à la conformité aux droits et libertés que la Constitution garantit du paragraphe III de l'article 15 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 décision n° 2023-1050 QPC du 26 mai 2023, le Conseil constitutionnel a déclaré conformes à la Constitution les mots « *sans qu'un logement correspondant à ses besoins et à ses possibilités lui soit offert dans les limites géographiques prévues à l'article 13 bis de la loi n° 48-1360 du 1^{er} septembre 1948 précitée* » figurant à la première phrase du premier alinéa du paragraphe III de l'article 15 de la loi du 6 juillet 1989 précitée, dans sa rédaction résultant de la loi n° 2015-990 du 6 août 2015 pour la croissance, l'activité et l'égalité des chances économiques.

I. – Les dispositions contestées

A. – Objet des dispositions contestées

1. – Le droit du bailleur de donner congé à son locataire

* Le titre I^{er} de la loi du 6 juillet 1989, qui régit les rapports entre bailleurs et locataires et dont les dispositions sont d'ordre public, s'applique aux locaux à usage d'habitation ou à usage mixte professionnel et d'habitation et qui constituent la résidence principale du preneur¹. Sont cependant exclus de son champ d'application les logements meublés, qui relèvent du titre I^{er} *bis* de la loi, et les logements meublés loués dans le cadre d'un bail mobilité, qui relèvent de son titre I^{er} *ter*, ainsi que les logements-foyers, les logements attribués ou loués en

¹ Selon l'article 2 de la loi du 6 juillet 1989, la résidence principale est entendue comme le logement occupé au moins huit mois par an, sauf obligation professionnelle, raison de santé ou cas de force majeure, soit par le preneur ou son conjoint, soit par une personne à charge au sens du code de la construction et de l'habitation.

raison de l'exercice d'une fonction ou de l'occupation d'un emploi et les locations consenties aux travailleurs saisonniers.

Selon l'article 3 de ce titre I^{er}, le contrat de location doit être établi par écrit et comporter certaines mentions obligatoires relatives, notamment, à l'identité du bailleur et du preneur, à la consistance du bien loué, au montant du loyer, ou encore à la date de prise d'effet du contrat et à sa durée.

Ses articles 10 à 15 contiennent des dispositions régissant la durée du contrat de location. L'article 10 prévoit en particulier que, lorsque le bail est consenti par une ou plusieurs personnes physiques ou par une société civile constituée exclusivement entre parents et alliés jusqu'au quatrième degré inclus, le contrat de location est conclu pour une durée qui ne peut être inférieure à trois ans. Lorsque le bailleur est une personne morale, il est conclu pour une durée au moins égale à six ans.

Au terme du contrat, le bail est en principe soit reconduit tacitement, pour une durée de trois ou six ans, soit renouvelé, pour une durée qui ne peut être inférieure à trois ou six ans².

Le bailleur peut toutefois s'opposer à la reconduction tacite ou au renouvellement du bail en donnant congé à son locataire³.

* Les paragraphes I et II de l'article 15 de la loi du 6 juillet 1989 prévoient les conditions dans lesquelles le bailleur peut donner congé à son locataire.

Le congé doit tout d'abord être justifié soit par la décision du bailleur de reprendre ou de vendre le logement, soit par un motif légitime et sérieux, tel que l'inexécution par le locataire de ses obligations. Ainsi, le droit de donner congé reconnu au bailleur n'est pas discrétionnaire et ne peut être exercé que pour trois motifs limitativement énumérés par la loi :

- le congé pour reprendre s'entend de la reprise pour habiter ou faire habiter le logement à titre de résidence principale⁴ et ne peut donc pas émaner d'un bailleur personne morale⁵. Le congé doit indiquer les nom et adresse du bénéficiaire de la reprise ainsi que la nature du lien existant entre le bailleur et le bénéficiaire de la

² En cas de renouvellement, un nouveau contrat est conclu et le loyer peut être réévalué, mais seulement s'il est manifestement sous-évalué (article 17-2 de la loi du 6 juillet 1989).

³ Le locataire a quant à lui la faculté de résilier le contrat de location à tout moment (article 12 de la loi du 6 juillet 1989). Il doit cependant respecter un délai de préavis et son congé doit satisfaire à certaines conditions de forme (article 15 de la même loi).

⁴ Cass. civ. 3^e, 31 janvier 2001, n° 99-11.956.

⁵ Conformément à l'article 13 de la loi du 6 juillet 1989, une société civile constituée exclusivement entre parents et alliés jusqu'au quatrième degré inclus peut cependant donner congé aux fins de reprise au profit de l'un de ses associés.

reprise⁶. Le bailleur doit en outre justifier du caractère réel et sérieux de sa décision de reprise⁷ ;

- le congé pour vendre peut émaner d'un bailleur personne physique comme d'un bailleur personne morale. Il doit indiquer le prix et les conditions de la vente projetée et ouvre, en principe, un droit de préemption en faveur du locataire pendant les deux premiers mois du délai de préavis⁸. Le locataire qui accepte l'offre de vente dispose, à compter de la date d'envoi de sa réponse au bailleur, d'un nouveau délai de deux mois pour la réalisation de l'acte de vente, porté à quatre mois s'il notifie dans sa réponse son intention de recourir à un prêt. Si, à l'expiration de ce délai, la vente n'a pas été réalisée, l'acceptation de l'offre de vente est nulle de plein droit ;

- le congé pour motif légitime et sérieux peut être délivré par le bailleur en cas de comportement fautif du locataire, comme par exemple le non-paiement du loyer, le défaut d'usage paisible des lieux loués, le non-respect de la destination des lieux, le défaut d'assurance ou encore la sous-location non autorisée à un tiers⁹. Mais un tel congé peut également être délivré pour des motifs étrangers au locataire, comme le non-renouvellement du cautionnement¹⁰. Dans tous ces cas, le juge contrôle le caractère sérieux du motif invoqué, c'est-à-dire sa réalité, ainsi que sa légitimité.

À peine de nullité, le congé doit indiquer le motif allégué par le bailleur.

Lorsqu'il émane du bailleur, il doit en outre être délivré au moins six mois avant le terme du contrat de location. À défaut, le congé est nul et le bail est reconduit de plein droit pour une durée de trois ou six ans.

Enfin, il doit être notifié par lettre recommandée avec demande d'avis de réception, signifié par acte d'huissier ou remis en main propre contre récépissé ou émargement. Le délai de préavis de six mois court à compter du jour de la réception de la lettre recommandée, de la signification de l'acte d'huissier ou de la remise en main propre.

⁶ Le bénéficiaire de la reprise ne peut être que le bailleur, son conjoint, le partenaire auquel il est lié par un pacte civil de solidarité enregistré à la date du congé, son concubin notoire depuis au moins un an à la date du congé, ses ascendants, ses descendants ou ceux de son conjoint, de son partenaire ou de son concubin notoire.

⁷ Cette obligation, introduite par la loi n° 2014-366 du 24 mars 2014 pour l'accès au logement et un urbanisme rénové (ALUR), est destinée à renforcer la lutte contre les congés frauduleux.

⁸ Le locataire est cependant privé de son droit de préemption si la vente intervient au profit d'un parent jusqu'au troisième degré du bailleur, si l'immeuble fait l'objet d'une interdiction d'habiter, d'un arrêté de péril ou est déclaré insalubre, ou encore si une collectivité publique exerce son droit de préemption prioritaire.

⁹ Pour ces mêmes motifs, le bailleur peut également faire le choix d'exercer une action aux fins de résiliation judiciaire du bail.

¹⁰ Voir, en ce sens, CA Paris, 6^e ch. B, 14 janvier 1999, *Actualité juridique droit immobilier* 1999, p. 242.

Si le congé satisfait à ces conditions de fond, de forme et de délai, le contrat de location arrivé à son terme n'est pas reconduit et le locataire est déchu de tout titre d'occupation des locaux loués.

2. – Le congé donné à un locataire âgé disposant de faibles ressources (*les dispositions objet de la décision commentée*)

Le paragraphe III de l'article 15 de la loi du 6 juillet 1989 subordonne la délivrance d'un congé à un locataire âgé et aux faibles ressources à une condition supplémentaire : le bailleur ne peut lui donner congé que s'il lui propose une offre de relogement¹¹.

a. – Le champ d'application de l'obligation d'offrir un relogement

* Cette limitation du droit du bailleur de donner congé à son locataire s'applique quel que soit le motif de congé : reprise, vente ou motif légitime et sérieux¹².

Toutefois, en cas de non-paiement des loyers et, plus généralement, en cas d'inexécution par le locataire de ses obligations, le bailleur dispose toujours de la faculté de saisir le tribunal afin d'obtenir la résiliation du bail. La Cour de cassation a ainsi jugé que « *les dispositions de l'article 15 III de la loi du 6 juillet 1989 ne s'appliquant pas en cas de résiliation judiciaire du bail pour manquement du locataire à ses obligations, la cour d'appel, qui a relevé un manquement de Mme Y... à son obligation de payer le loyer, a souverainement retenu [...] que ce manquement justifiait la résiliation du bail aux torts de la locataire* »¹³.

* Le locataire ne peut bénéficier d'une offre de relogement que s'il remplit des conditions d'âge et de ressources, qui sont cumulatives.

Initialement prévu au profit des locataires âgés de plus de soixante-dix ans et dont les ressources annuelles étaient inférieures à une fois et demie le montant annuel du Smic, ce dispositif a été étendu par la loi ALUR du 24 mars 2014, précitée,

¹¹ Un tel mécanisme de protection avait déjà été prévu par l'article 22 *bis* de la loi du 1^{er} septembre 1948, puis avait été repris par l'article 14 de la loi n° 82-526 du 22 juin 1982 relative aux droits et obligations des locataires et des bailleurs, dite loi Quilliot. Supprimé par la loi n° 86-1290 du 23 décembre 1986 tendant à favoriser l'investissement locatif, l'accession à la propriété de logements sociaux et le développement de l'offre foncière, ce dispositif a été rétabli par la loi du 6 juillet 1989. Un dispositif similaire existe pour les logements meublés constituant la résidence principale du locataire (paragraphe II de l'article 25-8 de la loi du 6 juillet 1989).

¹² Si la doctrine s'est interrogée sur l'application des dispositions du paragraphe III de l'article 15 de la loi du 6 juillet 1989 au congé pour motif légitime et sérieux, elle considère majoritairement que, compte tenu de la généralité du texte, il n'y a pas lieu de faire de distinction selon les motifs du congé (voir, en ce sens, *JurisClasseur Bail à Loyer*, Fasc. 133 précité, paragr. 43). La Cour de cassation s'est implicitement prononcée en ce sens (Cass. civ. 3^e, 3 mai 2012, n° 11-17.010).

¹³ Cass. civ. 3^e, 15 octobre 2014, n° 13-16.990.

aux locataires âgés de plus de soixante-cinq ans¹⁴ et dont les ressources annuelles sont inférieures au plafond de ressources pour l'attribution des logements locatifs conventionnés fixé par arrêté du ministre chargé du logement¹⁵.

Conformément à l'arrêté du 29 juillet 1987 relatif aux plafonds de ressources des bénéficiaires de la législation sur les habitations à loyer modéré et des nouvelles aides de l'État en secteur locatif, modifié en dernier lieu par arrêté du 27 décembre 2022¹⁶, ce plafond de ressources est fixé en fonction de la catégorie du ménage ainsi que de la région d'implantation du logement¹⁷.

La loi ALUR avait également prévu une extension de cette protection au locataire qui avait à sa charge une personne vivant habituellement dans le logement et remplissant les conditions d'âge et de ressources ainsi fixées. Le Conseil constitutionnel ayant censuré ce dispositif¹⁸, la loi n° 2015-990 du 6 août 2015¹⁹ l'a amodié afin de prévoir que la limitation du droit du bailleur de donner congé s'applique « *lorsque le locataire a à sa charge une personne de plus de soixante-cinq ans vivant habituellement dans le logement et remplissant la condition de ressources précitée et que le montant cumulé des ressources annuelles de l'ensemble des personnes vivant au foyer est inférieur au plafond de ressources déterminé par l'arrêté précité* »²⁰.

* Le deuxième alinéa du paragraphe III de l'article 15 prévoit une exception au principe de protection du locataire âgé et disposant de faibles ressources : un congé sans offre de relogement peut lui être délivré lorsque le bailleur est lui-même âgé de plus de soixante-cinq ans ou lorsque ses ressources annuelles sont inférieures au plafond de ressources fixé pour les locataires.

¹⁴ En cas de pluralité de locataires, il suffit que l'un d'eux remplisse la condition d'âge pour que s'applique le bénéfice de la protection légale.

¹⁵ Il ressort des travaux préparatoires que cette évolution dans l'appréciation des ressources du locataire âgé était justifiée par la volonté de mieux protéger les locataires en prenant davantage en compte leur situation familiale et géographique, ce que la référence au Smic, fixé au plan national, ne permettait pas (voir notamment, sur ce point, l'intervention de Mme Sandrine Mazetier lors de la deuxième séance du 11 septembre 2013 à l'Assemblée nationale).

¹⁶ Arrêté du 27 décembre 2022 modifiant l'arrêté du 29 juillet 1987 relatif aux plafonds de ressources des bénéficiaires de la législation sur les habitations à loyer modéré et des nouvelles aides de l'État en secteur locatif.

¹⁷ À titre d'exemple, pour un ménage composé de quatre personnes ou d'une personne seule avec deux personnes à charge, le plafond de ressources annuelles est fixé à 58 865 euros à Paris et dans les communes limitrophes, 54 154 euros en Ile-de-France (hors Paris et communes limitrophes) et 42 417 euros dans les autres régions.

¹⁸ Le Conseil constitutionnel a jugé qu'en instituant une telle protection, quelles que soient les ressources du locataire et sans prendre en compte l'addition des ressources du locataire et de la personne qui est à sa charge, ces dispositions permettaient que le propriétaire soit, dans certains cas, appelé à supporter une charge telle que l'égalité devant les charges publiques se trouverait méconnue (décision n° 2014-691 DC du 20 mars 2014, *Loi pour l'accès au logement et un urbanisme rénové*, cons.16).

¹⁹ Loi n° 2015-990 du 6 août 2015 pour la croissance, l'activité et l'égalité des chances économiques.

²⁰ Dernière phrase du premier alinéa du paragraphe III de l'article 15 de la loi du 6 juillet 1989.

Ainsi, à la différence de celles posées pour le locataire, les conditions posées à l'égard du bailleur sont alternatives.

Cependant, seuls les bailleurs personnes physiques peuvent faire jouer cette exception. La Cour de cassation a ainsi jugé qu'une société civile immobilière familiale était tenue d'offrir un logement de substitution au locataire âgé et aux faibles ressources auquel elle avait délivré un congé à fin de reprise, alors même que l'associé bénéficiaire de la reprise était âgé²¹. En revanche, en cas de logement appartenant en indivision à deux époux, il suffit que l'un d'entre eux soit âgé de plus de soixante-cinq ans pour pouvoir délivrer un congé sans offre de relogement²².

* Conformément au troisième alinéa du paragraphe III de l'article 15 de la loi du 6 juillet 1989, l'âge du locataire, de la personne à sa charge et celui du bailleur sont appréciés à la date d'échéance du contrat, tandis que le montant de leurs ressources est apprécié à la date de notification du congé.

b. – Le contenu et les modalités de l'offre de relogement

* Lorsque le locataire remplit les conditions d'âge et de ressources ci-dessus évoquées et que le bailleur n'est pas lui-même âgé ou démuné, ce dernier ne peut donner congé à son locataire qu'à la condition de formuler une offre de relogement répondant à certaines exigences.

D'une part, cette offre doit porter sur un logement correspondant aux besoins et aux possibilités du locataire. Cela signifie, notamment, que le logement doit permettre d'accueillir le même nombre de personnes. Le loyer du nouveau logement doit en outre correspondre aux possibilités financières du locataire.

Cette adéquation entre l'offre de relogement formulée par le bailleur et les besoins et possibilités du locataire est laissée à l'appréciation souveraine des juges du fond²³. Il a par exemple été jugé qu'un logement d'une surface inférieure, situé au rez-de-chaussée au lieu du septième étage et manquant de luminosité ne correspondait pas aux besoins du locataire²⁴. À l'inverse, un logement rénové situé à 50 mètres des locaux loués, pour un loyer équivalent, mais dont la surface était moindre, a été jugé comme correspondant aux besoins et possibilités d'une locataire vivant seule²⁵.

²¹ Cass. civ. 3^e, 7 juillet 2016, n° 14-29.148 ; 16 mars 2017, n° 16-11.650.

²² Cass. civ. 3^e, 29 avril 2009, n° 08-11.513 ; 4 mai 2011, n° 10-15.097.

²³ Cass. civ. 3^e, 12 mars 2014, n° 12-29.077.

²⁴ CA Paris, 24 février 2011, RG n° 10/06102, *Loyers et copropriété* 2011, n° 136.

²⁵ CA Paris, 10 décembre 2009, RG n° 08/18695.

D'autre part, le logement proposé doit être situé dans les limites géographiques prévues à l'article 13 *bis* de la loi n° 48-1360 du 1^{er} septembre 1948²⁶.

Selon cet article, le logement de substitution doit se situer :

- dans le même arrondissement, les arrondissements ou les communes limitrophes de l'arrondissement où se trouve le local loué, si celui-ci est situé dans une commune divisée en arrondissements ;
- dans le même canton ou dans les cantons limitrophes de ce canton inclus dans la même commune ou dans les communes limitrophes de ce canton, si la commune est divisée en cantons ;
- dans les autres cas, sur le territoire de la même commune ou d'une commune limitrophe, sans pouvoir être éloigné de plus de cinq kilomètres.

* La loi ne prévoyant pas les modalités selon lesquelles l'offre de relogement doit être formulée, la jurisprudence est venue apporter certaines précisions.

Ainsi, la Cour de cassation a jugé que les dispositions du paragraphe III de l'article 15 « *ne subordonnent pas la validité du congé au respect d'une condition de simultanéité entre sa délivrance et l'offre au locataire d'un logement de remplacement* »²⁷. L'offre de relogement n'a donc pas nécessairement à figurer dans le congé lui-même ; il faut et il suffit qu'elle soit faite pendant la période de préavis²⁸.

Il a par ailleurs été jugé que, pour satisfaire à son obligation de relogement, le bailleur ne peut se contenter de communiquer à son locataire diverses offres de location présentes sur le marché locatif sans s'assurer de l'effectivité de ses offres et de l'assentiment des propriétaires respectifs de louer leurs biens au locataire évincé²⁹. En revanche, si le locataire refuse une proposition de relogement qui satisfait aux conditions légales, le bailleur est alors réputé avoir rempli son obligation³⁰.

* Le congé sans offre de relogement ou accompagné d'une offre de relogement ne satisfaisant pas aux conditions fixées par la loi est nul et le bail est alors reconduit pour une durée de trois ou six ans³¹.

²⁶ 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 à usage d'habitation ou à usage professionnel et instituant des allocations de logement. Introduit par la loi n° 75-1351 du 31 décembre 1975 relative à la protection des occupants de locaux à usage d'habitation, cet article a été modifié par la loi n° 76-615 du 9 juillet 1976 modifiant les articles 13 *bis* et 22 *bis* de la loi n° 48-1360 du 1^{er} septembre 1948 précitée puis, en dernier lieu, par la loi n° 2009-323 du 25 mars 2009 de mobilisation pour le logement et la lutte contre l'exclusion.

²⁷ Cass. civ. 3^e, 4 mai 2011, n° 10-15.097.

²⁸ Cass. civ. 3^e, 2 juin 2010, n° 09-66.698.

²⁹ CA Paris, 11 janvier 2011, RG n° 08/14726.

³⁰ CA Toulouse, 31 octobre 1995, RG n° 125/94.

³¹ Cass. civ. 3^e, 1^{er} juillet 1998, pourvoi n° 96-16.761.

B. – Origine de la QPC et question posée

Le 20 décembre 2017, M. et Mme T., propriétaires d'un logement situé à Paris, avaient délivré un congé à leurs locataires aux fins de reprise pour habiter. Ces derniers s'étant maintenus dans les lieux après l'expiration du délai de préavis, ils les avaient assignés en validation du congé et en expulsion.

Par un jugement du 12 septembre 2019, le tribunal d'instance avait validé le congé et ordonné l'expulsion des locataires.

Par un arrêt du 21 juin 2022, la cour d'appel avait infirmé cette décision et dit que le congé était nul, au motif que, compte tenu de l'âge et des ressources des locataires, les bailleurs étaient tenus de leur proposer un relogement.

Les requérants avaient alors formé un pourvoi en cassation, à l'occasion duquel ils avaient soulevé une QPC portant sur le paragraphe III de l'article 15 de la loi du 6 juillet 1989.

Dans son arrêt du 30 mars 2023 précité, la Cour de cassation avait jugé que la question présentait un caractère sérieux aux motifs que, en premier lieu, « *la disposition contestée en ce qu'elle impose au bailleur, qui entend s'opposer au renouvellement du bail, en délivrant congé à un locataire âgé de plus de soixante-cinq ans et dont les ressources annuelles sont inférieures à un plafond, de lui proposer un relogement correspondant à ses besoins et à ses possibilités, dans un périmètre géographique strictement défini, porte atteinte aux conditions d'exercice du droit de propriété du bailleur* » et, en second lieu, que « *cette atteinte pourrait être considérée comme disproportionnée, dès lors que l'état du marché locatif dans le secteur concerné est susceptible de rendre impossible la soumission par le bailleur, personne privée, d'une offre de relogement correspondant aux possibilités de locataires dont les ressources sont inférieures au plafond pour l'attribution de logements locatifs conventionnés* ». Elle avait donc renvoyé la QPC au Conseil constitutionnel.

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

* La Cour de cassation n'ayant pas précisé, dans son arrêt de renvoi, la version dans laquelle le paragraphe III de l'article 15 de la loi du 6 juillet 1989 était renvoyé, il revenait au Conseil constitutionnel de la déterminer lui-même.

Conformément à sa jurisprudence constante, selon laquelle la QPC doit être considérée comme portant sur les dispositions applicables au litige à l'occasion duquel elle a été posée, le Conseil a jugé, en l'espèce, qu'il était saisi du

paragraphe III de l'article 15 de la loi du 6 juillet 1989 dans sa rédaction résultant de la loi n° 2015-990 du 6 août 2015 pour la croissance, l'activité et l'égalité des chances économiques (paragr. 1)³².

* Les requérants reprochaient à ces dispositions de priver le bailleur du droit de reprendre son logement dans le cas où l'état du marché locatif le placerait dans l'impossibilité de proposer à son locataire un logement correspondant à ses besoins et à ses possibilités et situé dans un périmètre géographique déterminé. Il en résultait, selon eux, une méconnaissance du droit de propriété.

Au regard de ces griefs, le Conseil constitutionnel a jugé que la QPC portait sur les mots « *sans qu'un logement correspondant à ses besoins et à ses possibilités lui soit offert dans les limites géographiques prévues à l'article 13 bis de la loi n° 48-1360 du 1^{er} septembre 1948 précitée* » figurant à la première phrase du premier alinéa du paragraphe III de l'article 15 de la loi du 6 juillet 1989 (paragr. 4).

A. – La jurisprudence constitutionnelle relative au droit de propriété

* Au sein du champ d'application de la protection constitutionnelle dont bénéficie le droit de propriété, le Conseil constitutionnel distingue la protection contre la privation de propriété, fondée sur l'article 17 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789, de celle contre les atteintes portées à l'exercice du droit de propriété, fondée sur l'article 2 de cette déclaration.

La première n'autorise à priver un individu de sa propriété que si « *la nécessité publique, légalement constatée, l'exige évidemment, et sous la condition d'une juste et préalable indemnité* »³³. La seconde conduit le Conseil à s'assurer que les atteintes portées à l'exercice du droit de propriété sont justifiées par un motif d'intérêt général et « *proportionnées [...] à l'objectif poursuivi* »³⁴. Le Conseil s'assure également, sur le fondement de l'article 2, que les limitations apportées à l'exercice du droit de propriété n'aboutissent pas à en dénaturer le sens et la portée³⁵.

³² Cette version, en vigueur du 8 août 2015 au 1^{er} septembre 2019, est celle applicable au litige, dès lors que le congé a été délivré le 20 décembre 2017 et que, selon une jurisprudence constante, la loi applicable est celle en vigueur au jour de la délivrance du congé quand bien même le bail aurait été conclu antérieurement à son entrée en vigueur (Cass. civ. 3^e, 23 novembre 2017, n° 16-20.475 ; 9 février 2022, n° 21-10.388).

³³ Décision n° 81-132 DC du 16 janvier 1982, *Loi de nationalisation*, cons. 44 et 46 et décision n° 2011-169 QPC du 30 septembre 2011, *Consorts M. et autres (Définition du droit de propriété)*, cons. 6.

³⁴ Décisions n° 2010-60 QPC du 12 novembre 2010, *M. Pierre B. (Mur mitoyen)*, cons. 3, et n° 2011-151 QPC du 13 juillet 2011, *M. Jean-Jacques C. (Attribution d'un bien à titre de prestation compensatoire)*, cons. 3.

³⁵ Le Conseil a ainsi censuré sur ce fondement une disposition législative permettant de contraindre un créancier poursuivant à devenir propriétaire d'un bien immobilier détenu par son débiteur, en le déclarant, sous certaines conditions, adjudicataire de l'immeuble ainsi mis aux enchères (décision n° 98-403 DC du 29 juillet 1998, *Loi d'orientation relative à la lutte contre les exclusions*, cons. 38 à 40).

Pour apprécier si une mesure relève du champ de l'article 17 ou de celui de l'article 2 de la Déclaration de 1789, le Conseil prend en compte tant la nature de l'atteinte à la propriété que son objet.

Ainsi, par exemple, la procédure d'expropriation pour cause d'utilité publique a pour objet une privation de propriété et relève donc de l'article 17 de la Déclaration de 1789³⁶, contrairement à l'accès aux propriétés privées pour l'étude des projets de travaux publics et à l'occupation temporaire de ces terrains pour la réalisation de ces opérations, qui constituent uniquement des restrictions à l'exercice du droit de propriété³⁷.

Dans le cadre du contrôle des atteintes portées à l'exercice du droit de propriété, le Conseil constitutionnel juge de manière constante qu'« *il est loisible au législateur d'apporter aux conditions d'exercice du droit de propriété des personnes privées, protégé par l'article 2 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789, des limitations liées à des exigences constitutionnelles ou justifiées par l'intérêt général, à la condition qu'il n'en résulte pas d'atteintes disproportionnées au regard de l'objectif poursuivi* »³⁸.

Il procède ainsi en deux temps : il veille d'abord à ce que l'atteinte soit liée à une exigence constitutionnelle ou justifiée par un motif d'intérêt général ; il s'assure ensuite que cette atteinte est proportionnée à l'objectif poursuivi.

* Par ailleurs, le Conseil constitutionnel fait découler des exigences des dixième et onzième alinéas du Préambule de la Constitution de 1946 l'objectif de valeur constitutionnelle que constitue « *la possibilité pour toute personne de disposer d'un logement décent* »³⁹.

Cet objectif de valeur constitutionnelle doit cependant être concilié avec le droit de propriété.

Ainsi, dans sa décision n° 98-403 DC du 29 juillet 1998, le Conseil a jugé que

³⁶ Voir, notamment, la décision n° 2010-26 QPC du 17 septembre 2010, *SARL l'Office central d'accèsion au logement (Immeubles insalubres)*, cons. 6.

³⁷ Décision n° 2011-172 QPC du 23 septembre 2011, *Époux L. et autres (Accès aux propriétés privées pour l'étude des projets de travaux publics)*, cons. 9 et 10.

³⁸ Voir, en dernier lieu, la décision n° 2022-1005 QPC du 29 juillet 2022, *Mme Marie D. (Interdiction de recevoir des libéralités pour les membres des professions de santé)*, paragr. 3.

³⁹ Consacré dans la décision n° 94-359 DC du 19 janvier 1995, *Loi relative à la diversité de l'habitat*, cet objectif de valeur constitutionnelle a depuis été mis en œuvre à de nombreuses reprises (voir, par exemple, les décisions n° 2015-517 QPC du 22 janvier 2016, *Fédération des promoteurs immobiliers [Prise en charge par le maître d'ouvrage ou le donneur d'ordre de l'hébergement des salariés du cocontractant ou du sous-traitant soumis à des conditions d'hébergement indignes]*, cons. 10, et n° 2019-796 DC du 27 septembre 2019, *Loi de finances pour 2020*, paragr. 12).

« s'il appartient au législateur de mettre en œuvre l'objectif de valeur constitutionnelle que constitue la possibilité pour toute personne de disposer d'un logement décent, et s'il lui est loisible, à cette fin, d'apporter au droit de propriété les limitations qu'il estime nécessaires, c'est à la condition que celles-ci n'aient pas un caractère de gravité tel que le sens et la portée de ce droit en soient dénaturés »⁴⁰.

Il a rappelé ce principe dans sa décision n° 2011-169 QPC du 30 septembre 2011, par laquelle il a jugé que l'article 544 du code civil, qui définit le droit de propriété, était conforme à la Constitution⁴¹.

* Dans ce cadre, le Conseil constitutionnel a eu l'occasion de se prononcer sur la conformité à la Constitution de dispositions instaurant un droit ou une protection au bénéfice du locataire.

- Ainsi, dans sa décision n° 2016-581 QPC du 5 octobre 2016, le Conseil était saisi de dispositions mettant à la charge de la personne publique à l'initiative d'une opération d'aménagement une obligation de relogement des occupants des immeubles affectés par cette opération.

Il a, en premier lieu, jugé que cette obligation de relogement n'entraînait aucune privation de propriété au sens de l'article 17 de la Déclaration de 1789.

En second lieu, il a d'abord relevé qu'en mettant une telle obligation à la charge des personnes publiques, le législateur avait entendu *« protéger les occupants évincés et compenser la perte définitive de leur habitation du fait de l'action de la puissance publique »*. Il en a déduit que *« l'obligation de relogement, en cas d'éviction définitive, met en œuvre l'objectif de valeur constitutionnelle que constitue la possibilité pour toute personne de disposer d'un logement décent »*.

Répondant ensuite à l'argument tiré des difficultés pratiques auxquelles les aménageurs peuvent être confrontés pour satisfaire à leur obligation, le Conseil constitutionnel a jugé qu'elles *« ne sauraient être retenues pour l'examen de la constitutionnalité des dispositions contestées »*. Il a, ce faisant, rappelé qu'il procédait à un contrôle abstrait et que seules des considérations juridiques pouvaient être prises en compte dans l'analyse de la constitutionnalité des dispositions contestées.

⁴⁰ Décision n° 98-403 DC du 29 juillet 1998, *Loi d'orientation relative à la lutte contre les exclusions*, cons. 7.

⁴¹ Décision n° 2011-169 QPC du 30 septembre 2011, *Consorts M. et autres (Définition du droit de propriété)*, cons. 8.

Il a enfin relevé que, conformément à la jurisprudence de la Cour de cassation, l'obligation de relogement ne peut exposer à des poursuites pénales pour délit d'aide au séjour irrégulier.

Dès lors, il a jugé que les dispositions contestées ne portaient pas au droit de propriété une atteinte disproportionnée au regard de l'objectif poursuivi⁴².

- Dans sa décision n° 2017-683 QPC du 9 janvier 2018, le Conseil était saisi de dispositions instaurant un droit de préemption au profit du locataire ou de l'occupant de bonne foi d'un local d'habitation ou à usage mixte d'habitation et professionnel, lorsque la mise en vente de ce local est consécutive à la division ou à la subdivision de l'immeuble qui l'inclut.

Il a jugé, en premier lieu, qu'« *en instaurant ce droit de préemption, le législateur a entendu protéger le locataire ou l'occupant de bonne foi du risque de se voir signifier leur congé à l'échéance du bail ou à l'expiration du titre d'occupation par le nouvel acquéreur de l'immeuble, à la suite d'une opération spéculative, facilitée par la division de l'immeuble. L'exercice de ce droit de préemption leur permet ainsi de se maintenir dans les lieux. Ce faisant, le législateur a poursuivi un objectif d'intérêt général* ». Il a toutefois émis une réserve d'interprétation suivant laquelle, « *compte tenu de l'objectif ainsi poursuivi, la protection apportée par le législateur ne saurait, sans méconnaître le droit de propriété, bénéficier à un locataire ou à un occupant de bonne foi dont le bail ou l'occupation sont postérieurs à la division ou la subdivision de l'immeuble et qui ne sont donc pas exposés au risque [de se voir signifier leur congé à l'échéance du bail ou à l'expiration du titre d'occupation par le nouvel acquéreur de l'immeuble, à la suite d'une opération spéculative, facilitée par la division de l'immeuble]* ».

En second lieu, le Conseil a rappelé les garanties légales qui assortissent ce droit de préemption, à savoir qu'il « *s'exerce seulement dans un délai de deux mois après la notification de l'offre de vente et au prix notifié par le propriétaire. En outre, en vertu du paragraphe III de l'article 10, le droit de préemption ne s'applique ni à la vente d'un bâtiment entier, ni à celle intervenant entre parents ou alliés jusqu'au quatrième degré inclus, ni à celle relative à certains immeubles à destination de logement social* ».

Le Conseil en a déduit que, sous la réserve d'interprétation susmentionnée, le droit de préemption reconnu au locataire ou à l'occupant de bonne foi par les

⁴² Décision n° 2016-581 QPC du 5 octobre 2016, *Société SOREQA SPLA (Obligation de relogement des occupants d'immeubles affectés par une opération d'aménagement)*, paragr. 10 à 14.

dispositions contestées ne porte pas au droit de propriété une atteinte disproportionnée à l'objectif poursuivi⁴³.

- Dans sa décision n° 2020-837 QPC du 7 mai 2020, le Conseil était saisi de dispositions prévoyant que, lorsque le loyer de renouvellement du bail commercial n'est pas plafonné, sa variation ne peut conduire à des augmentations supérieures, pour une année, à 10 % du loyer acquitté au cours de l'année précédente.

Il a d'abord estimé qu'en adoptant ces dispositions, *« le législateur a entendu éviter que le loyer de renouvellement d'un bail commercial connaisse une hausse importante et brutale de nature à compromettre la viabilité des entreprises commerciales et artisanales. Il a ainsi poursuivi un objectif d'intérêt général »*.

Il s'est ensuite assuré que l'atteinte portée au droit de propriété était bien proportionnée à cet objectif. Il a constaté, à cet égard, que ces dispositions permettaient au bailleur de bénéficier chaque année d'une hausse de 10 % du loyer et que ces dispositions n'étant pas d'ordre public, les parties pouvaient convenir de ne pas les appliquer. Il en a déduit que le législateur n'avait pas porté une atteinte disproportionnée au droit de propriété⁴⁴.

- Dans sa décision n° 2020-887 QPC du 5 mars 2021, saisi de dispositions prévoyant que *« dans un bail commercial, le bailleur doit, lorsqu'il décide de ne pas renouveler ce bail, payer au locataire une indemnité d'éviction égale au préjudice que lui cause ce défaut de renouvellement »*, le Conseil a jugé que *« le législateur a souhaité permettre la poursuite de son activité et éviter que la viabilité des entreprises commerciales et artisanales soit compromise »*. Il en a déduit que ces dispositions poursuivaient un objectif d'intérêt général.

Il a alors considéré qu'en limitant le montant de l'indemnité à la valeur marchande du fonds de commerce perdu par le locataire, ces dispositions permettaient de garantir que le propriétaire n'est tenu au versement de l'indemnité d'éviction que lorsque le non-renouvellement du bail commercial affecte l'exploitation effective d'un fonds de commerce et compromet donc la viabilité des entreprises commerciales ou artisanales. Par ailleurs, il a constaté qu'elles ne faisaient pas obstacle à ce que le propriétaire cède son bien ou perçoive des loyers. Il en a déduit que ces dispositions *« ne portent pas au droit de propriété une atteinte disproportionnée au regard de l'objectif poursuivi »*⁴⁵.

⁴³ Décision n° 2017-683 QPC du 9 janvier 2018, *M. François P. (Droit de préemption en cas de vente consécutive à une division d'immeuble)*, paragr. 6 à 9.

⁴⁴ Décision n° 2020-837 QPC du 7 mai 2020, *Société A.D-Trezel (Conditions de revalorisation des loyers de certains baux commerciaux)*, paragr. 7 à 10.

⁴⁵ Décision n° 2020-887 QPC du 5 mars 2021, *Société Compagnie du grand hôtel de Malte (Détermination de l'indemnité d'éviction due au locataire en cas de non renouvellement d'un bail commercial)*, paragr. 7 à 12.

- Plus récemment, dans sa décision n° 2021-978 QPC du 11 mars 2022, le Conseil constitutionnel était saisi de dispositions prévoyant que, en cas de prorogation de plein droit du bail à ferme jusqu'à l'âge de départ à la retraite du preneur, après opposition de ce dernier au congé pour reprise qui lui a été délivré, le bailleur qui souhaite reprendre son bien au terme de cette période de prorogation doit délivrer, au moins dix-huit mois avant son expiration, un nouveau congé au preneur.

Le Conseil a d'abord relevé qu'en adoptant ces dispositions, le législateur avait entendu « *garantir la continuité des exploitations agricoles en s'assurant qu'à l'issue de la période de prorogation, le bailleur souhaite toujours reprendre son bien en vue de l'exploiter et remplit les conditions pour ce faire* ».

Toutefois, il a ensuite constaté que, « *dans le cas où le preneur s'oppose à la reprise moins de dix-huit mois avant l'expiration de la période de prorogation, le bailleur est placé dans l'impossibilité de notifier un nouveau congé, dans le délai imparti* ».

Il en a déduit que ces dispositions portaient au droit de propriété une atteinte disproportionnée au regard de l'objectif poursuivi, les bailleurs se trouvant privés de toute possibilité de reprendre leur bien alors même que le preneur avait atteint l'âge de la retraite⁴⁶.

* Enfin, le Conseil constitutionnel a déjà eu l'occasion de se prononcer sur la conformité à la Constitution du dispositif de protection instauré au bénéfice du locataire âgé et démuné par le paragraphe III de l'article 15 de la loi du 6 juillet 1989, dans sa rédaction résultant de la loi ALUR du 24 mars 2014, précitée.

En effet, dans sa décision n° 2014-691 DC du 20 mars 2014, le Conseil était notamment saisi des dispositions de l'article 5 de cette loi abaissant de soixante-dix à soixante-cinq ans l'âge du locataire faisant obstacle à la possibilité pour le bailleur de donner congé et modifiant le plafond de ressources.

Les députés requérants soutenaient que ces modifications portaient une atteinte excessive à l'exercice du droit de propriété et à la liberté contractuelle et qu'elles entraînaient en outre une rupture d'égalité.

Pour écarter ces différents griefs, le Conseil a jugé que ces dispositions « *ont pour objet d'apporter aux personnes âgées locataires disposant de faibles ressources une protection contre le risque de devoir quitter leur résidence principale et trouver à se reloger en l'absence de reconduction du bail ; que le législateur a*

⁴⁶ Décision n° 2021-978 QPC du 11 mars 2022, *Mme Pascale G. (Notification d'un nouveau congé pour reprise en cas de prorogation d'un bail à ferme jusqu'à l'âge de la retraite)*, paragr. 6 à 9.

toutefois prévu d'écarter cette protection en raison soit de l'âge du bailleur soit de la modicité des ressources de celui-ci ; que, par les dispositions contestées, le législateur a retenu un âge identique de soixante-cinq ans pour le locataire et le bailleur ; que ces dispositions, qui ne méconnaissent aucune exigence constitutionnelle, doivent être déclarées conformes à la Constitution »⁴⁷.

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

B. – L'application à l'espèce

* Dans la décision commentée, le Conseil constitutionnel s'est, dans un premier temps, prononcé sur la recevabilité de la QPC, contestée par la Première ministre au motif que les dispositions contestées auraient « *implicitement mais nécessairement* » été déclarées conformes à la Constitution dans la décision n° 2014-691 DC du 20 mars 2014 précitée.

Le Conseil a tout d'abord rappelé que, conformément aux dispositions combinées du troisième alinéa de l'article 23-2 et du troisième alinéa de l'article 23-5 de l'ordonnance du 7 novembre 1958 portant loi organique sur le Conseil constitutionnel, il ne peut être saisi d'une QPC relative à une disposition qu'il a déjà déclarée conforme à la Constitution dans les motifs et le dispositif d'une de ses décisions, sauf changement des circonstances (paragr. 5).

Il a ensuite constaté que, dans sa décision du 20 mars 2014, il avait spécialement examiné les mots « *plus de soixante-cinq ans et dont les ressources annuelles sont inférieures à un plafond de ressources en vigueur pour l'attribution des logements locatifs conventionnés fixé par arrêté du ministre chargé du logement* » figurant au premier alinéa du paragraphe III de l'article 15 de la loi du 6 juillet 1989 et les mots « *soixante-cinq ans ou si ses ressources annuelles sont inférieures au plafond de ressources mentionné au premier alinéa* » figurant au deuxième alinéa du paragraphe III du même article, dans sa rédaction résultant de la loi ALUR du 24 mars 2014, et qu'il avait déclaré ces dispositions conformes à la Constitution dans les motifs et le dispositif de cette décision (paragr. 6).

⁴⁷ Décision n° 2014-691 DC du 20 mars 2014, *Loi pour l'accès au logement et un urbanisme rénové*, paragr. 15.

Il a toutefois relevé que la présente QPC portait sur d'autres mots du premier alinéa du paragraphe III de cet article 15 que ceux examinés dans sa précédente décision et, au surplus, qu'elle portait sur une version différente de cet article⁴⁸. Or, le Conseil constitutionnel n'avait pas déjà déclaré ces dispositions conformes à la Constitution. Il a donc jugé qu'il y avait lieu de procéder à leur examen, sans qu'il soit besoin de justifier d'un changement des circonstances (paragr. 7).

* Le Conseil constitutionnel a, dans un second temps, examiné le grief tiré de la méconnaissance du droit de propriété.

Il a tout d'abord rappelé que, saisi d'une atteinte portée au droit de propriété et non d'une privation de ce droit, il opère son contrôle sur le fondement de l'article 2 de la Déclaration de 1789 et que, selon sa formule de principe, il est loisible au législateur d'apporter aux conditions d'exercice du droit de propriété des personnes privées des limitations liées à des exigences constitutionnelles ou justifiées par l'intérêt général, à la condition qu'il n'en résulte pas d'atteintes disproportionnées au regard de l'objectif poursuivi (paragr. 8).

Le Conseil s'est ensuite attaché à décrire l'objet des dispositions contestées.

À cet égard, il a constaté que si, en vertu de l'article 10 de la loi du 6 juillet 1989, le contrat de location qui parvient à son terme est reconduit tacitement ou renouvelé, l'article 15 de cette même loi permet au bailleur de s'opposer à son renouvellement en donnant congé au locataire, dès lors qu'il justifie ce congé soit par sa décision de reprendre ou de vendre le logement, soit par un motif légitime et sérieux, telle l'inexécution par le locataire de l'une des obligations lui incombant (paragr. 9). Le Conseil a cependant relevé que, « *Lorsque le locataire remplit certaines conditions d'âge et de ressources, les dispositions contestées prévoient que le bailleur ne peut donner congé à son locataire, quel qu'en soit le motif, que s'il lui propose une offre de relogement correspondant à ses besoins et à ses possibilités, dans un périmètre géographique déterminé* » (paragr. 10).

Le Conseil a jugé que ces dispositions, qui limitent le droit du bailleur de donner congé à son locataire à l'expiration du contrat, portent atteinte au droit de propriété (paragr. 11).

Il lui revenait dès lors d'apprécier si cette atteinte était liée à une exigence constitutionnelle ou justifiée par un objectif d'intérêt général et si, au regard de l'objectif poursuivi, elle présentait un caractère proportionné.

⁴⁸ Pour rappel, les dispositions contestées de l'article 15 de la loi du 6 juillet 1989 avaient été renvoyées dans sa rédaction résultant de la loi du 6 août 2015 précitée.

En premier lieu, le Conseil a relevé que, en exigeant que le bailleur propose une offre de relogement au locataire à qui le congé est délivré, « *le législateur a entendu protéger les locataires âgés et disposant de faibles ressources contre le risque de devoir quitter leur résidence principale et d'avoir à se reloger en l'absence de renouvellement du bail* ». Dans la continuité de sa décision n° 2016-581 QPC du 5 octobre 2016 précitée, il a ainsi jugé que les dispositions contestées mettent en œuvre l'objectif de valeur constitutionnelle que constitue la possibilité pour toute personne de disposer d'un logement décent (paragr. 12).

En deuxième lieu, le Conseil a constaté que le champ d'application de ces dispositions est limité, dans la mesure où l'obligation de relogement ne concerne que les locataires âgés de plus de soixante-cinq ans et dont les ressources annuelles sont inférieures à un certain plafond (paragr. 13).

En troisième lieu, après avoir souligné l'étendue du périmètre géographique dans lequel le logement offert au locataire est susceptible de se situer, en application de l'article 13 *bis* de la loi du 1^{er} septembre 1948, il a jugé, comme il l'avait déjà fait dans sa décision n° 2016-581 QPC précitée, que « *Les difficultés pratiques que pourrait rencontrer le bailleur pour formuler une offre de relogement situé dans ce périmètre n'entachent pas, par elles-mêmes, d'inconstitutionnalité les dispositions contestées* » (paragr. 14 et 15).

En quatrième lieu, le Conseil a relevé que l'obligation de relogement n'est pas applicable lorsque le bailleur est une personne physique âgée de plus de soixante-cinq ans ou lorsque ses ressources annuelles sont inférieures au même plafond que celui fixé pour les locataires (paragr. 16). Cette exception témoigne de la volonté du législateur de protéger les locataires tout en prenant en compte la situation du bailleur afin, précisément, d'éviter de porter une atteinte disproportionnée au droit de propriété de ce dernier.

En dernier lieu, le Conseil a observé que le bailleur, qui conserve la possibilité de vendre son bien ou d'en percevoir un loyer, dispose, en outre, en cas de manquement du locataire à ses obligations, de la faculté de l'assigner en résiliation du bail et en expulsion (paragr. 17).

Compte tenu de tout ce qui précède, le Conseil constitutionnel a jugé que les dispositions contestées ne portent pas au droit de propriété une atteinte disproportionnée au regard de l'objectif poursuivi. Il a donc écarté le grief tiré de la méconnaissance de ce droit (paragr. 18).

Ces dispositions ne méconnaissant aucun autre droit ou liberté que la Constitution garantit, le Conseil constitutionnel les a déclarées conformes à la Constitution (paragr. 19).