

CONCLUSIONS

M. Florian ROUSSEL, Rapporteur public

La présente QPC présente la singularité de critiquer deux modifications apportées, à deux ans d'intervalle, à un même texte, à savoir l'article 6 de la loi n° 89-462 du 6 juillet 1989¹, qui oblige les bailleurs à remettre un locataire d'un logement comme « décent ». Il est reproché au législateur d'avoir, d'une part, intégré dans cette définition, en 2019 un critère portant sur le niveau de consommation énergétique de l'habitation et, d'autre part, ajouté, en 2021, la prise en compte du niveau d'émission de gaz à effet de serre. Ce sont ainsi les liens, de plus en plus étroits, entre le droit de la construction et de l'habitation et le droit de l'environnement qu'il vous faut aujourd'hui examiner.

Le cadre juridique applicable

▪ A l'origine, dans rédaction issue de la loi « SRU » du 13 décembre 2000, l'article 6 prévoyait uniquement que « *le bailleur est tenu de remettre au locataire un logement décent* », ne portant atteinte ni à sa sécurité ni à sa santé et doté des éléments le rendant conforme à sa destination. En cas de méconnaissance de cette obligation, l'article 20-1 de la loi permet au locataire d'exiger de lui la mise en conformité de ce logement (sans qu'il soit porté atteinte à la validité du contrat en cours) et, à défaut d'accord, de saisir le juge à cette fin et en vue, en outre, d'obtenir une réduction du montant du loyer.

¹ Loi tendant à améliorer les rapports locatifs et portant modification de la loi n° 86-1290 du 23 décembre 1986

Par sa décision n° 2000-436 DC du 7 décembre 2000, le Conseil constitutionnel a déclaré le dispositif conforme à la Constitution, en retenant qu'il répondait à l'objectif constitutionnel que constitue la possibilité pour toute personne de disposer d'un logement décent et qu'il ne dénaturait pas le sens et la portée du droit de propriété.

Le décret n° 2002-120 du 30 janvier 2002² a ensuite défini les modalités d'application de la loi, en définissant les critères permettant de regarder un logement décent.

- Nous le disions, le législateur a, ces dernières années, retenu une conception plus extensive de cette notion, par l'introduction d'un critère de performance énergétique. L'objectif était de lutter contre la « précarité énergétique », en éradiquant les « passoires thermiques ».

L'article 12 de la loi n° 2015-992 du 17 août 2015 relative à la transition énergétique pour la croissance verte a complété en ce sens l'article 6 de la loi du 6 juillet 1989 pour poser une telle exigence. Un décret du 9 mars 2017 a ensuite modifié le décret de 2002 afin d'en expliciter la portée, en prévoyant, par exemple, que le logement doit être protégé contre les « infiltrations d'air parasites » et permettre une « aérations suffisante »³.

- Ces prescriptions étant cependant jugées insuffisamment précises et contraignantes, la loi « Energie et climat » du 8 novembre 2019 a renvoyé la détermination du critère de performance énergétique minimale à un « *seuil maximal de consommation d'énergie finale par mètre carré et par an* » (lequel est applicable aux baux conclus à compter du 1^{er} janvier 2023). Un décret du 11 janvier 2021 l'a fixé à 450 kilowattheures d'énergie finale par mètre carré de surface habitable et par an, son respect devant être apprécié par le diagnostic de performance énergétique dont la réalisation s'impose, par ailleurs, au propriétaire (article L. 134-1 du CCH).

- Enfin, l'article 160 de la loi « Climat et résilience » du 22 août 2021⁴ a apporté trois séries de modifications au dispositif :

² Décret relatif aux caractéristiques du logement décent pris pour l'application de l'article 187 de la loi n° 2000-1208 du 13 décembre 2000 relative à la solidarité et au renouvellement urbains

³ Un recours contre ce décret a été formé par des associations qui estimaient que ces exigences étaient insuffisamment contraignantes. Vous l'avez rejeté par une décision du 20 décembre 2018 (5/6, association Le Cler, n° 414123, C).

⁴ Loi portant lutte contre le dérèglement climatique et renforcement de la résilience face à ses effets

1° Un article L. 173-1-1 est inséré dans le code de la construction et de l'habitation aux fins de prévoir le classement des bâtiments à usage d'habitation par ordre décroissant en sept catégories, de A à F, en fonction de leur niveau de performance en matière de consommation énergétique et d'émissions de gaz à effet de serre⁵ ;

2° L'article 6 de la loi du 6 juillet 1989 est complété, pour la troisième fois en six ans, en vue d'imposer au bailleur de respecter le niveau de performance défini en référence à ces catégories. Le niveau minimal requis, qui correspondra à la classe F au 1^{er} janvier 2025, sera relevé à la classe E au 1^{er} janvier 2028 et à la classe D au 1^{er} janvier 2034. Ce calendrier est, par ailleurs, adapté en ce qui concerne les collectivités de l'article 73 de la Constitution.

3° Enfin, à l'article 20-1 de la loi, il est prévu une seconde hypothèse dans laquelle le juge ne peut ordonner la réalisation des travaux de mise en conformité. A celle introduite en 2019, qui portait sur la situation dans laquelle la copropriété s'oppose, malgré les diligences du propriétaire concerné, aux travaux nécessaires pour atteindre le niveau de performances minimal, la loi ajoute celle dans laquelle le logement est soumis à des contraintes architecturales ou patrimoniales qui font obstacle à l'atteinte de ce niveau de performance minimal⁶.

C'est le décret attaqué, en date du 18 août 2023, qui transpose et précise ces différentes séries d'exigences dans le décret du 30 janvier 2002, tout en adaptant par ailleurs un décret n° 2015-587 du 29 mai 2015 relatif aux « contrats-types » de location de logement.

Objet de la QPC et applicabilité au litige

▪ Les associations requérantes critiquent l'article 6 de la loi, tant dans sa rédaction issue de la loi du 8 novembre 2019 et que dans celle, applicable à compter du 1^{er} janvier 2025, issue de la loi du 22 août 2021.

Ces versions du texte nous paraissent, toutes deux, applicables au litige. Certes, le décret du 18 août 2023 a essentiellement pour objet, nous l'avons dit, de mettre en œuvre les

⁵ Ce niveau de performance est exprimé en kilowattheures d'énergie primaire par mètre carré et par an, s'agissant de la consommation énergétique, et en kilogramme de dioxyde de carbone par mètre carré et par an, s'agissant des émissions de gaz à effet de serre induites.

⁶ Notons que même dans ces cas, la loi ne s'oppose pas expressément à une action du locataire tendant à la diminution de son loyer.

modifications législatives introduites en 2021. Mais son article 1^{er} modifie également la version actuelle de l'article 3 bis du décret du 30 janvier 2002, pris pour l'application de la loi du 8 novembre 2019, aux fins de préciser que la surface habitable devant servir de référence au calcul de la consommation énergétique inclut la superficie des vérandas chauffées. Si le Conseil constitutionnel faisait droit à la QPC dirigée contre cette loi, l'article 1^{er} du décret ne pourrait, en conséquence, qu'être annulé.

Examen des griefs

Les requérantes soutiennent, à titre principal, que les dispositions critiquées constituent une privation de ce droit, contraire à l'article 17 de la DDHC et, à titre subsidiaire, qu'elles y portent une limitation excessive, en méconnaissance de l'article 2 de la Déclaration.

Méconnaissance de l'article 17 de la DDHC

Le premier de ces griefs ne devrait pas vous retenir, la jurisprudence retenant une conception stricte du champ d'application de l'article 17 de la Déclaration. La privation du droit de propriété ne se confond pas avec les restrictions, même substantielles, qui peuvent être portées à son exercice.

C'est ainsi, par exemple, que ce fondement juridique ne peut être utilement invoqué à l'encontre de dispositions portant réquisition de logements vacants pour une période déterminée (décision 98-403 DC, cons 31), portant obligation de relogement des occupants d'immeubles affectés par une opération d'aménagement (décision n° 2016-581 QPC du 5 octobre 2016), ou encore, plus proche du cas d'espèce, portant interdiction de mettre en location des locaux impropres à l'habitation ou insalubres (V. CE, 9 mai 2011, M G., n° 346785, B ; CE, 28 septembre 2022, T..., n° 465405, C).

La circonstance que l'article 6 priverait intégralement le bailleur de l'une des trois composantes du droit de propriété, à savoir la possibilité de jouir de son bien (le « fructus »), tant que les travaux nécessaires n'ont pas été réalisés, ne peut donc, en tout état de cause, suffire à caractériser une privation de son droit de propriété.

Méconnaissance de l'article 2 de la DDHC

Le grief tiré de la méconnaissance de l'article 2 de la Déclaration implique de rechercher si les limites apportées à l'exercice du droit de propriété sont justifiées par un motif d'intérêt général et proportionnées à l'objectif poursuivi⁷.

Existence d'un motif d'intérêt général

En l'espèce, la première condition nous semble assurément satisfaite.

▪ L'exigence d'un niveau maximal de consommation énergétique, introduite en 2019, nous semble ainsi décliner l'objectif à valeur constitutionnel de droit à un logement décent, que la jurisprudence constitutionnelle déduit des 10^{ème} et 11^{ème} alinéas du Préambule de la Constitution de 1946 (décision n° 94-359 DC du 19 janvier 1995, cons. 5 à 9)⁸.

En effet, une forte déperdition d'énergie implique pour l'occupant, sauf à s'exposer à des risques pour sa santé, des dépenses supplémentaires, potentiellement lourdes pour les ménages les plus modestes, aux fins de chauffer l'habitation ou encore, dans certaines régions, comme en outre-mer, de devoir la refroidir (ce que certaines études appellent « la précarité énergétique d'été »).

Cet enjeu a d'ailleurs été rappelé à maintes reprises au plan international et européen, et notamment par le Comité des droits économiques, sociaux et culturels de l'ONU qui a souligné, dans un récent rapport, que le critère d'habitabilité impliquait des normes de qualité minimale de chauffage, d'isolation et d'installations électriques. De même, la directive du 5 juin 2019 relative au marché intérieur de l'électricité⁹ énonce que « *Des systèmes adéquats de chauffage, de refroidissement, d'éclairage et d'alimentation des appareils en énergie sont indispensables au maintien d'un niveau de vie décent et de la santé des citoyens. (...)* ». Un dispositif analogue existe d'ailleurs depuis une dizaine d'années en Angleterre et au Pays de Galles.

Si les requérantes soulignent la contradiction apparente qu'il y a pour le législateur à retirer du marché locatif un nombre important d'habitations, tout en cherchant, par ailleurs, à permettre

⁷ Sur ces critères généraux, v. par ex. décision 2010-60 QPC, 12 novembre 2010, cons. 3

⁸ V. pour une application très récente en ce qui concerne des dispositions de la loi du 6 juillet 1989 limitant le droit du bailleur de donner congé à son locataire à l'expiration du contrat, ces dispositions portent atteinte au droit de propriété, la décision n° 2023-1050 QPC du 26 mai 2023.

⁹ Directive (UE) 2019/944 du Parlement européen et du Conseil du 5 juin 2019 concernant des règles communes pour le marché intérieur de l'électricité et modifiant la directive 2012/27/UE

au plus grand nombre d'accéder à un logement, la conciliation entre ces objectifs relève d'un choix purement politique.

■ Il peut sembler plus délicat de rattacher à l'objectif de décence du logement garanti par le Préambule de 1946 leur performance en matière d'émission de gaz à effet de serre. C'est surtout la lutte contre le réchauffement climatique au plan mondial qui est ici en cause, ainsi que cela ressort des travaux de la Convention citoyenne pour le climat dont la mesure est issue, comme des travaux préparatoires de la loi.

Mais dans tous les cas, le Conseil constitutionnel a également consacré un objectif de valeur constitutionnelle de protection de l'environnement, déduit du préambule de la Charte de l'environnement (décision n° 2019-823 QPC du 31 janvier 2020). A défaut de constituer un droit constitutionnellement garanti, celui-ci est donc susceptible de justifier des restrictions à un tel droit, et notamment au droit de propriété.

Dans une décision n° 2022-843 DC du 12 août 2022, le Conseil s'est ainsi fondé sur cet objectif, dont il a reconnu la dimension transgénérationnelle¹⁰, pour assortir de certaines réserves d'interprétation des dispositions prévoyant de rehausser le plafond des émissions de gaz à effet de serre applicable aux installations de production d'électricité à partir de combustibles fossiles.

Ainsi que le souligne son commentaire aux Cahiers, il résulte des termes du paragraphe 6 du préambule de la Charte que le législateur est fondé à tenir compte des effets que les activités exercées en France peuvent porter à l'environnement à l'étranger et non de la seule protection de l'environnement national. Cet objectif revêt ainsi « *une portée universelle, dont s'infère la possibilité pour le législateur de promouvoir cette protection partout sur la planète, et sur le fondement duquel il peut apporter des restrictions à des droits ou libertés constitutionnellement garantis* ».

Et, sur le fond, les enjeux pour l'environnement de la décarbonation du secteur du bâtiment ont été maintes fois soulignés, le secteur du logement étant responsable de plus du quart du total des émissions de CO₂. La disposition critiquée s'inscrit ainsi en cohérence avec différentes initiatives lancées au plan européen. Ainsi, dans le cadre d'un règlement du 30 juin 2021, baptisé « loi européenne sur le climat »¹¹, l'Union et les Etats membres se sont engagés,

¹⁰ Gay, Laurence, « Environnement et changement climatique : le Conseil constitutionnel fait entrer en scène les générations futures », Revue française de droit constitutionnel, juin 2023, n° 134, p. 461-471

conformément aux objectifs du pacte vert pour l'Europe, à réduire les émissions nettes de gaz à effet de serre dans l'UE d'au moins 55 % d'ici à 2030 par rapport aux niveaux de 1990, et la Commission européenne a proposé à ce titre, dans le cadre de la refonte de la directive 2010/31/UE du Parlement européen et du Conseil du 19 mai 2010 sur la performance énergétique des bâtiments, la mise en place de normes minimales de performance énergétique en vue de la rénovation des logements les moins performants, en vue d'atteindre, d'ici 2040, l'objectif d'un parc immobilier « zéro émissions ».

Dans une résolution du 27 janvier 2021¹², le Parlement européen a, lui aussi, souligné que « *la vague de rénovation sur la lutte contre la précarité énergétique et les bâtiments les moins performants* » était de nature à « *garantir une transition socialement juste vers une économie neutre pour le climat qui ne laisse personne de côté* ».

Comme le souligne une universitaire en conclusion d'un récent ouvrage consacré à « L'apport européen et international au droit au logement »¹³, « *La crise écologique et la crise du logement se nourrissent l'une l'autre en soumettant les plus précaires à la détérioration de leur environnement et conditions de vie. Droit à l'environnement et droit au logement s'entrecroisent largement* ». On ne saurait mieux dire.

Au vu de ce qui précède, le législateur n'a pas non plus commis l'erreur manifeste qui lui est reprochée en rattachant le taux d'émission carbone à la décence du logement.

Caractère proportionné de l'atteinte au droit de propriété

Le seul débat possible en l'espèce porte donc sur le caractère proportionné des atteintes portées par le législateur au droit de propriété, en 2019 puis en 2021.

- En l'état de la jurisprudence constitutionnelle, nous n'avons guère de doute sur le fait qu'une réponse affirmative s'impose en ce qui concerne la version actuelle de la loi, au regard des enjeux que revêt pour les locataires la mise en conformité de logements très consommateurs sur le plan énergétique, et ce d'autant que c'est le décret auquel il est renvoyé

¹¹ Règlement (UE) 2021/1119 du Parlement européen et du Conseil du 30 juin 2021 établissant le cadre requis pour parvenir à la neutralité climatique et modifiant les règlements (CE) no 401/2009 et (UE) 2018/1999 (« loi européenne sur le climat »)

¹² Résolution du Parlement européen du 21 janvier 2021 sur l'accès à un logement décent et abordable pour tous (2019/2187(INI))

¹³ Carole Nivard, L'Arlésienne, septembre 2023

qui fixe le seuil de performance énergétique permettant de préciser le champ d'application de la mesure.

Les conséquences en lien avec le non-respect par les propriétaires de l'obligation qui leur incombe sont certes lourdes, puisque l'article 20-1 prévoit à la fois une possibilité de réduction du montant du loyer et surtout, une obligation de réaliser les travaux nécessaires, à la seule exception, comme il a été dit, de l'impossibilité juridique en lien avec l'opposition de la copropriété. Et ce, nous semble-t-il, sans préjudice d'éventuelles actions en responsabilité ou tendant à la résolution du bail.

Cependant, ces dispositions ont déjà été déclarées conformes à la Constitution en 2000, lorsque la notion de décence des logements était plus qu'aujourd'hui et il n'y a pas de raison de considérer que les pouvoirs ainsi reconnus aux juges seraient moins justifiés, au point de rendre excessive l'atteinte portée au droit de propriété, lorsqu'est en cause la faible performance énergétique.

- La question est un peu plus originale en ce qui concerne la version de la loi entrant en vigueur au 1^{er} janvier 2025. Comme il vient d'être exposé, il convient, cette fois, de concilier le droit de propriété et l'objectif de protection de l'environnement en lien avec la lutte contre les gaz à effet de serre : en un mot, l'intérêt de la planète et non plus celui des seuls locataires.

Cet objectif et celui de garantie de la décence des logements sont souvent corrélés en pratique : les immeubles mal isolés sont également souvent ceux qui génèrent le plus d'émissions de CO₂. Mais dès lors que le législateur a choisi de distinguer les deux critères, il convient de s'assurer que chacun d'entre eux est proportionné à l'objectif qu'il poursuit.

Pour autant, il nous semble pour le moins difficile de concevoir, dans le contexte que nous connaissons tous, que l'objectif de protection de l'environnement ne puisse pas justifier le même degré d'atteinte au droit de propriété que celui dégagé par le Conseil constitutionnel en 2000.

Le débat n'a certes, à notre connaissance, jamais été soulevé devant lui en ces termes précis, mais cette légère singularité ne nous paraît pas suffire, à elle seule, à caractériser l'existence d'une question nouvelle.

La transmission de la QPC ne se justifierait que si le niveau d'exigence en matière de performance énergétique avait été renforcé à un point tel que les contraintes pesant sur les bailleurs seraient excessives. Il y a lieu de prendre en compte à cet égard, bien sûr, le seuil de performance attendu, mais aussi le calendrier fixé pour l'application des nouvelles exigences et, enfin, nous semble-t-il, également, même si cela peut prêter à discussion, le nombre de logements concernés, qui donne une idée du coût de la mesure pour la collectivité.

Il ressort des données disponibles, que 18,5 % parc locatif privé sera concerné en 2028, et 43 % à horizon 2034. Cependant, ces chiffres ne disent rien de l'ampleur des travaux de mise en conformité et, par ailleurs, ils sont à prendre avec précaution puisque le niveau d'exigence, comme le nombre de logements, dépend du seuil permettant de définir les catégories A à F, fixé par l'arrêté ministériel auquel renvoie l'article 6 de la loi.

Enfin, parallèlement à ces nouvelles exigences, le champ des exceptions à l'obligation de réaliser des travaux de mise en conformité a été étendu à l'impossibilité matérielle d'y procéder, ce qui atténue la gravité des conséquences qui s'attachent à la mise en location de logements non conformes. Certes, comme le relèvent incidemment les requérants, la loi ne fait toujours pas référence au coût exorbitant des travaux par rapport à la valeur du bien, mais, outre que le Conseil constitutionnel n'y a rien trouvé à redire en 2000, on peut concevoir que le législateur ait cherché à ne pas compromettre l'efficacité de l'action du dispositif.

Nous vous proposerons donc de juger que le grief tiré de la méconnaissance de l'article 2 de la Déclaration de 1789 ne présente ni un caractère sérieux ni un caractère de nouveauté tel qu'il justifierait la transmission de la question posée.

Nous concluons donc à ce qu'elle ne soit pas transmise au Conseil constitutionnel.