

*Monsieur le Président du Conseil
Constitutionnel,
Mesdames et Messieurs les Membres du
Conseil Constitutionnel
2, rue Montpensier
75001 Paris.*

Affaire n° 2016-745 DC

OBSERVATIONS

FORMULÉES PAR :

- l'association Droit Au Logement, dont le siège est 29, avenue Ledru-Rollin, 75012 Paris, représentée par son Président Jean-Baptiste Eyraud, domicilié au dit siège.
- AIDES, dont le siège social est 14, rue Scandicci, 93508 Pantin Cedex, représentée par son Président Aurélien Beaucamp, domicilié au dit siège.
- Asud-Org, dont le siège est 32 rue Vitruve 75020 Paris, représenté par son président François-Michel Velasquez, domicilié au siège,
- Médecins du Monde dont le siège est 62, rue Marcadet, 75018 Paris, représenté par sa présidente Docteur Françoise Sivignon,
- Le Syndicat de la magistrature dont le siège est 12/14 rue Charles Fourier, 75013 Paris, représenté par sa présidente Clarisse Taron, domiciliée au dit siège,

A L'ENCONTRE :

Des dispositions de l'article 119 du Projet de loi relatif à l'égalité et à la citoyenneté :

« « L'article 6-1 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 est complété par un alinéa ainsi rédigé :

« Le contrat de location est résilié de plein droit, à la demande du bailleur, lorsque le locataire ou l'un des occupants du logement a fait l'objet d'une condamnation passée en force de chose jugée au titre d'une infraction sanctionnée à la section 4 du chapitre II du titre II du livre II du code pénal et concernant des faits qui se sont produits dans le logement, l'immeuble ou le groupe d'immeubles. »

PLAISE AU CONSEIL

Les organisations intervenantes soutiennent que les dispositions attaquées portent une atteinte disproportionnée aux droits au principe du respect des droits de la défense et du droit à un procès équitable garantis par la Constitution, et est contraire à deux objectifs à valeur constitutionnelle : celui du droit (possibilité) pour toute personne de disposer d'un logement décent et celui de l'accessibilité et de l'intelligibilité de la loi.

Il viole également le principe d'égalité devant la loi.

§ I. - Les dispositions attaquées violent le principe du respect des droits de la défense et du droit à un procès équitable.

Aux termes de l'article 16 de la Déclaration des Droits de l'Homme et du Citoyen de 1789 :

« Toute Société dans laquelle la garantie des Droits n'est pas assurée, ni la séparation des Pouvoirs déterminée, n'a point de Constitution. »

La jurisprudence du Conseil Constitutionnel a affirmé le caractère constitutionnel du principe du respect des droits de la défense, et en a déduit l'exigence de l'existence d'une procédure juste et équitable garantissant l'équilibre des droits des parties :

« 44. Considérant que le principe du respect des droits de la défense constitue un des principes fondamentaux reconnus par les lois de la République réaffirmés par le préambule de la Constitution du 27 octobre 1946, auquel se réfère le préambule de la Constitution de 1958 ; qu'il implique, notamment en matière pénale, l'existence d'une procédure juste et équitable garantissant l'équilibre des droits des parties ; »

Conseil Constitutionnel, 28 juillet 1989, Décision N° 89-260 DC

De plus, la jurisprudence du Conseil Constitutionnel a également reconnu le caractère constitutionnel du principe du droit à un procès équitable sur le fondement de l'article 16 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789.

Or, les dispositions de l'article 119 attaqué viennent créer un cas de résiliation de plein droit du bail qui prive le juge judiciaire de toute possibilité

d'appréciation de la gravité des faits invoqués par le bailleur, du lien entre les faits invoqués contre le locataire et son obligation contractuelle et du caractère nécessaire et proportionné de la résiliation du bail.

En effet, si l'existence d'une décision condamnant le locataire ou l'un des occupants du logement s'impose « de plein droit » au juge judiciaire et dirige en totalité sa décision, il en résulte qu'il ne peut pas exercer son office de manière juste et équitable à l'égard des intéressés et se trouve dans une situation de compétence liée.

Cette situation est d'autant plus préjudiciable que cette condamnation automatique et arbitraire s'applique aux locataires et aux occupants indistinctement, et dans un cadre légal et géographique particulièrement large.

En effet, l'article 119 ne se contente pas de prévoir une résiliation de plein droit du bail en cas de condamnation du locataire mais il la prévoit aussi en cas de condamnation d'un occupant du logement.

Le bail peut donc faire l'objet d'une résiliation judiciaire sans qu'un lien entre les faits délictueux et les obligations du locataire soit établi et alors que le locataire en titre ignore l'existence de la condamnation ou y est étranger.

Or, pour être juste et équitable, une procédure judiciaire, ne peut faire l'économie de l'appréciation du juge et de son contrôle.

Dans ces conditions, les organisations intervenantes soutiennent que les dispositions de l'article 119 du Projet de loi relatif à l'égalité et à la citoyenneté viole le principe du droit à un procès équitable garanti par l'article 16 de la Déclaration des Droits de l'Homme et du Citoyen de 1789.

§ II. - La portée des objectifs à valeur constitutionnelle

Comme l'écrit Pierre de MONTALIVET dans un article publié aux Cahiers du Conseil constitutionnel (n° 20 - Juin 2006), « le Conseil constitutionnel considère que le législateur est soumis à l'interdiction de méconnaître les objectifs, ce qui signifie qu'il ne doit pas adopter de dispositions allant à leur rencontre. Ainsi, chaque objectif implique certaines interdictions pesant sur le législateur (...) le Conseil sanctionne la violation des objectifs, confirmant leur juridicité. L'interdiction de méconnaître les objectifs trouve sa justification dans le souci d'assurer l'effectivité des droits et libertés constitutionnels. C'est en effet parce que les objectifs sont des conditions d'effectivité des droits et libertés qu'ils ne peuvent être méconnus. »

Ces objectifs dès lors servent explicitement de fondement à une déclaration

de non-conformité à la Constitution.

L'article 119 étant, comme cela sera démontré ci-dessous, contraire à deux objectifs à valeur constitutionnelle, il ne pourra qu'être déclaré non conforme à la Constitution.

§ III. - L'article 119 est contraire à l'objectif à valeur constitutionnelle du droit à un logement décent

Votre Conseil fonde l'objectif à valeur constitutionnelle de « la possibilité pour toute personne de disposer d'un logement décent » sur le dixième alinéa (« *la nation assure à l'individu et à la famille les conditions nécessaires à leur développement* ») et onzième alinéa (la Nation "*garantit à tous, notamment à l'enfant, à la mère et aux vieux travailleurs, la protection de la santé, la sécurité matérielle, le repos et les loisirs. Tout être humain qui, en raison de son âge, de son état physique ou mental, de la situation économique, se trouve dans l'incapacité de travailler a le droit d'obtenir de la collectivité des moyens convenables d'existence* ») du préambule de la Constitution de 1946 ainsi que sur le principe à valeur constitutionnelle de sauvegarde de la dignité de la personne humaine contre toute forme de dégradation (décision du 19 janvier 1995 n°94-359 DC).

L'article 119 institue une résiliation de plein droit du bail en cas de condamnation du locataire ou d'un occupant pour une infraction visée à la section 4 « Du trafic de stupéfiants » du chapitre II du titre II du livre II du code pénal, dès lors qu'ils ont été commis dans le logement objet du bail, l'immeuble ou le groupe d'immeubles.

Les parlementaires ayant soutenu cet amendement exposaient que « le trafic de stupéfiants constitue, avec les dégradations et les incivilités, l'une des causes majeures des problèmes de troubles de voisinage et d'atteinte à la jouissance paisible que subissent les locataires » et entendaient que « les bailleurs puissent arguer de la condamnation pour trafic de produits stupéfiants des auteurs des troubles comme motif de résiliation du contrat de location ».

Ce faisant, en prévoyant une résiliation de plein droit dans des conditions très larges, le législateur a porté une atteinte disproportionnée et non nécessaire à l'objectif de valeur constitutionnelle.

D'abord parce qu'en instaurant une cause de résiliation de plein droit, le législateur a privé le juge judiciaire de toute possibilité d'appréciation de la gravité de la faute invoquée et du caractère nécessaire et proportionné de la résiliation du bail.

En matière contractuelle en effet, et plus particulièrement en matière de baux locatifs, la résiliation du contrat ne s'envisage que s'il y a manquement

aux obligations contractuelles. Or, il peut y avoir condamnation pour infraction à la législation sur les stupéfiants sans qu'il y ait manquement aux obligations contractuelles du locataire, c'est à dire sans qu'il y ait d'impact sur son occupation des lieux.

On peut citer par exemple les condamnations des « nourrices », c'est dire des personnes qui, sous la menace ou contre rémunération, conservent chez elles des stupéfiants : si cette activité est condamnable sur le plan pénal, elle n'entre pas nécessairement et systématiquement en contradiction avec l'obligation d'usage paisible des locaux tirée de l'article 7 de la loi du 6 juillet 1989. Il appartient d'ailleurs en l'état du droit au juge d'instance, saisi d'une demande de résiliation par le bailleur, d'apprécier si la gravité du manquement aux obligations contractuelles justifie la résiliation, notamment de savoir si l'activité illégale a troublé la tranquillité du voisinage de manière excessive. A l'inverse, l'article 119 introduit dans le corpus législatif consacré au logement et à sa protection une résiliation automatique détachée de tout manquement contractuel et donc assimilable à une sanction civile.

Il convient au demeurant de rappeler que les infractions pénales visées peuvent être sanctionnées par une peine d'interdiction de séjour (à titre principal ou complémentaire) ou par une mesure de suivi assortie d'une interdiction de paraître (sursis avec mise à l'épreuve, sursis avec obligation d'accomplir un travail d'intérêt général ou contrainte pénale) : l'appréciation est alors laissée à la juridiction pénale qui dispose, à l'issue de débats contradictoires, de l'ensemble des éléments d'information relatifs à la gravité des faits commis et des éléments de personnalité permettant d'apprécier l'opportunité de prononcer une telle peine. Par son caractère automatique, la présente disposition confère à une partie, le bailleur, un pouvoir d'atteinte aux droits des personnes supérieures à celle que le juge pénal tire de la loi.

Ensuite, l'article 119 porte une atteinte disproportionnée à l'objectif à valeur constitutionnelle en cause en ce qu'il vise toutes les condamnations pénales sans aucune limitation tirée de la date de la condamnation, ni même de la date des faits sanctionnés. Un bail pourrait donc être résilié sur le fondement de faits anciens ou même d'une condamnation ancienne, et le texte n'exclut pas même les faits antérieurs au début du bail.

Il vise en outre une catégorie très large d'infractions. En effet, si le simple usage de stupéfiants, réprimé par le code de la santé publique, est théoriquement exclu des infractions permettant la résolution du bail, il ne le sera pas de fait. Les faits d'acquisition, de transport et de détention de stupéfiants sont en effet visés par le texte alors qu'ils sont susceptibles d'être retenus de manière large et n'impliquent en rien – en l'état des textes et pratiques judiciaires – la participation à un véritable trafic. La qualification pénale appliquée aux situations d'usage de stupéfiants est très diverse selon les juridictions voire les magistrats. En pratique, des poursuites sont

régulièrement engagées et des condamnations prononcées pour détention (ou transport ou acquisition) illicites de stupéfiants à l'égard de personnes trouvées en possession d'assez faibles quantités de substances stupéfiantes. Pour preuve, dans près de 7% des cas, les faits d'usage de stupéfiants sont poursuivis cumulativement sous la qualification d'usage et de détention de stupéfiants¹. Cette situation a conduit la Direction des Affaires Criminelles et des Grâces à rappeler récemment² que « l'article 222-37 du code pénal » (c'est à dire celui incriminant la détention, acquisition, transport de stupéfiants) « ne paraît pas pouvoir être retenu si les substances détenues étaient exclusivement destinées à la consommation personnelle du prévenu ». La qualification des faits étant cependant laissée à l'appréciation des juridictions, une personne détenant quelques grammes de substance stupéfiante pour sa consommation pourra toujours, comme c'est le cas actuellement dans les faits, être poursuivie et condamnée sous les qualifications prévues par la « section 4 du chapitre II du titre II du livre II du code pénal ». De plus, la qualification « d'emploi » de stupéfiant elle aussi visée par les textes peut être largement interprétée.

Enfin, l'article 119 ne se contente pas d'instaurer une résiliation de plein droit du bail en cas de condamnation du locataire mais il la prévoit aussi en cas de condamnation d'un occupant du logement. Le bail peut donc être résilié alors que le locataire ignore même l'existence de la condamnation et/ou y est étranger. C'est toute une famille qui sera sanctionnée pour le comportement d'un de ses membres ou d'un proche même temporaire, sans qu'il soit démontré que le locataire connaissait l'activité illicite de la personne condamnée.

Par ailleurs cette mesure n'est pas nécessaire car elle n'est pas adaptée à l'objectif poursuivi. Elle constitue une réponse absolument dérisoire et illusoire à l'ancrage territorial de certains trafics de stupéfiants : l'expulsion de l'auteur de faits de trafic de stupéfiants n'empêche nullement les activités illicites de se poursuivre dans un lieu où le réseau est implanté, et qui sont connus par les clients potentiels pour être des lieux d'achat. Les trafics implantés territorialement connaissent par ailleurs une évolution ces dernières années : ils sont de plus en plus tenus par des personnes non résidentes du lieu de trafic, pour des raisons de rentabilité, la « gestion » du trafic étant plus facile pour les personnes n'ayant pas de relation de voisinage à assumer. Cette mesure ne constitue donc pas une réponse adaptée aux troubles éventuels nés du trafic.

En outre, à moyen terme, cette mesure n'est pas conforme à l'intérêt général et à la protection de l'ordre public. En effet, elle est susceptible

¹ Rapport de la MILDECA sur la réponse pénale à l'usage de stupéfiants, 2016

² Circulaire du 13 juillet 2016 relative à l'ouverture des premières salles de consommation à moindre risque, espace de réduction des risques par usage supervisé

d'entrer en contradiction avec les diverses politiques de réduction des risques et de prévention de la récidive : privés de logement, les condamnés n'auront pas d'accès aux soins et moins d'opportunités de réinsertion. Les personnes fréquentant les structures de réduction des risques et spécialisées en addictologie font déjà l'objet d'une discrimination dans l'accès au logement (social ou de droit commun), qu'elles aient déjà été condamnées ou non.

Cette mesure aurait un impact très grave sur les parcours de soins des personnes souhaitant se réinsérer dans le droit commun, spécifiquement après une condamnation. En effet, avoir accès à un logement stable est une condition sine qua non pour s'engager dans des démarches, notamment administratives, afin d'accéder aux soins et poursuivre un suivi dans des conditions optimales. Comme décrit dans le rapport de l'observatoire de l'accès aux droits et aux soins de Médecins du Monde de 2015, le retard de recours aux soins est plus fréquent chez les patients vivant dans des conditions précaires (sans domicile fixe ou vivant en squats).

Le risque de poursuite d'activités délictuelles en sera d'autant plus accru, parfois déplacé, parfois simplement modifié dans ses conditions d'exercice. Cette mesure augmenterait donc les difficultés de réinsertion des personnes condamnées en générant une précarité supplémentaire relative au logement.

Par ailleurs, concernant les malades usagers de cannabis thérapeutique, le SATIVEX (nabiximols, médicament à base d'extraits de cannabis) a obtenu son AMM en janvier 2014, avec pour indication "spasticité dans la sclérose en plaques après échec des autres thérapeutiques". Mais il n'est toujours pas commercialisé, en raison d'une absence d'accord entre le gouvernement et le laboratoire sur le prix de vente, selon le laboratoire Almirall, contraignant bon nombre de malades à se mettre dans l'illégalité pour accéder à leur traitement. Cet article les fragiliserait encore un peu plus avec une possible expulsion à la clé.

§ IV. - L'article 119 est contraire à l'objectif à valeur constitutionnelle d'intelligibilité de la loi

Tel qu'il est rédigé l'article, 119 est imprécis, les formules employées sont équivoques. Cette imprécision est source d'imprévisibilité juridique.

Ainsi, le terme employé « d'occupant du logement » est vague. Vise-t-il seulement les personnes entrées dans le logement en même temps que le titulaire du bail ou toute personne hébergée temporairement ? Au bout de combien de temps une personne hébergée temporairement est-elle considérée comme occupante ? L'occupation doit-elle être le fait du titulaire du bail ou cette notion s'étend-elle à une personne invitée à occuper le logement par un occupant du logement non titulaire du bail ?

De la même manière, le terme de « groupe d'immeubles » ne permet pas de déterminer le champ visé. S'agit-il du groupe « d'escaliers » auquel appartient le logement objet du bail, de la résidence, de la cité ou du quartier ? Insérés dans une disposition automatique et de nature clairement punitive, ces aléas d'interprétation sont sans aucun doute contraires à l'objectif d'intelligibilité de la loi, la disposition encourt donc votre censure.

§ V – L'article 119 est contraire au principe d'égalité

Aux termes de l'article 6 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen la loi « doit être la même pour tous, soit qu'elle protège, soit qu'elle punisse. ».

Certes le principe d'égalité ne s'oppose pas à ce que le législateur règle de façon différente des situations différentes, mais en l'espèce ce sont des situations identiques qui seront traitées de manière différente.

Des individus condamnés pour des mêmes faits de trafic de stupéfiants seront traités différemment s'ils sont locataires ou propriétaires. Les uns perdront leur logement alors que les autres le conserveront. Les plus précaires seront les plus sévèrement sanctionnés.

Pour l'ensemble des motifs susvisés et tous ceux que votre examen révélerait, nous vous demandons de bien vouloir déclarer l'article 119 de la loi « Egalité et citoyenneté » contraire à la Constitution.

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

Droit Au Logement

ASUD

AIDES

Syndicat de la magistrature

Médecins du Monde