



**MINISTÈRE
DE LA TRANSITION
ÉCOLOGIQUE
ET DE LA COHÉSION
DES TERRITOIRES**

*Liberté
Égalité
Fraternité*

Secrétariat général

Paris, le 21 juin 2023

Direction des affaires juridiques

*Sous-direction des affaires juridiques de l'environnement,
de l'urbanisme et de l'habitat*

*Bureau des affaires juridiques du logement et de la
construction*

**Le ministre de la Transition écologique
et de la Cohésion des territoires**

à

Monsieur le Président de la Section du
contentieux du Conseil d'Etat

Vos réf. : 471769

Affaire suivie par : Maria CARDOSO

Maria.cardoso@developpement-durable.gouv.fr

Tél. : 01 40 81 62 16

Objet : requête n°471769 de l'association FAVICOVID et autres - Observations sur la question prioritaire de constitutionnalité

PJ : /

Par courrier du 15 mai 2023, vous m'avez transmis pour observations le mémoire distinct produit par l'association nationale des familles de victimes du Covid-19 en EHPAD (FAVICOVID), Mme Montoya, M. Charlet, M. et Mme Loore au titre de l'article 23-5 de l'ordonnance n°58-1067 du 7 novembre 1958 portant loi organique sur le Conseil constitutionnel, par lequel les requérants soutiennent que les dispositions de l'article 12 de la loi n°2022-1158 du 16 août 2022 portant mesures d'urgence pour la protection du pouvoir d'achat méconnaissent le principe d'égalité garanti par l'article 6 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789.

Cette question prioritaire de constitutionnalité appelle de ma part les observations suivantes.

I. RAPPEL DES FAITS

Adopté dans un contexte d'accélération d'inflation des prix à la consommation et d'évolution à la hausse significative de l'indice de référence des loyers (IRL), l'article 12 de la loi n°2022-1158 du 16 août 2022 *portant mesures d'urgence pour la protection du pouvoir d'achat* (ci-après loi MUPPA) vise à modérer la révision des loyers dans les parcs locatifs privé et social, de manière temporaire entre le troisième trimestre de l'année 2022 et le deuxième trimestre de l'année

2023, et à augmenter par anticipation au 1^{er} juillet 2022 les aides personnelles au logement (APL)¹.

En fixant à 3,5% le plafonnement de l'IRL, avec effet sur les paramètres du barème des APL, ce « bouclier loyer » a ainsi vocation à contribuer au maintien du pouvoir d'achat des locataires, en particulier ceux ayant les revenus ou le niveau de vie le plus faible.

Par un arrêté du 23 décembre 2022 (NOR : ECOC2232246A), pris sur le fondement des articles L. 342-1, L. 342-3 et D. 342-5 du code de l'action sociale et des familles, les ministres chargés des personnes âgées et de l'économie ont fixé à 5,14% le taux d'évolution au cours de l'année 2023 du prix du socle de prestations et des autres prestations d'hébergement des personnes âgées par les établissements mentionnés à l'article L. 342-1 du code de l'action sociale et des familles.

Par une requête et un mémoire enregistrés les 28 février et 16 mai 2023, l'association FAVICOVID, Mme Montoya, M. Charlet, M. et Mme Loore ont saisi le Conseil d'Etat d'un recours en annulation de l'arrêté du 23 décembre 2023.

Dans le cadre de l'instance devant le Conseil d'Etat, les requérants ont soulevé, par mémoire distinct, une question prioritaire de constitutionnalité.

II. DISCUSSION

Les requérants soutiennent essentiellement que les dispositions de l'article 12 de la loi du 16 août 2022 méconnaissent le principe d'égalité garanti par l'article 6 de la Déclaration de 1789, en ce qu'elles excluent du champ d'application du « bouclier loyer » les personnes âgées hébergées dans les établissements visés à l'article L. 342-1 du code de l'action sociale et des familles, conduisant ainsi à l'application inchangée de la formule de révision résultant de l'article du même code.

A titre liminaire, il n'est pas contesté que les dispositions litigieuses sont applicables au litige et n'ont pas été déclarées conformes dans les motifs et le dispositif d'une décision du Conseil constitutionnel.

La question n'est toutefois pas nouvelle, le Conseil constitutionnel ayant fait à de nombreuses reprises application du principe d'égalité résultant de l'article 6 de la Déclaration de 1789.

En tout état de cause, il résulte des développements qui suivent qu'elle ne présente pas de caractère sérieux.

1. Le principe d'égalité ne s'oppose ni à ce que le législateur règle de façon différente des situations différentes, ni à ce qu'il déroge à l'égalité pour des raisons d'intérêt général, pourvu que, dans l'un et l'autre cas, la différence de traitement qui en résulte soit en rapport direct avec l'objet de la loi qui l'établit (Cons. const., décision n°2017-758 DC du 28 décembre 2017, *Loi de finances pour 2018*, § 26 ; décision n°2010-3 QPC du 28 mai 2010, *Union des familles en Europe*, cons. 3 ; Conseil d'Etat, QPC, 15 novembre 2010, Cts Collet et a., n°342947, mentionné aux tables du recueil Lebon).

¹ Les aides personnelles au logement (article L. 821-1 du code de la construction et de l'habitation) regroupent : l'aide personnalisée au logement (APL, article L. 831-1 du CCH), l'allocation de logement familiale (ALF, article L. 841-1 du CCH) et l'allocation de logement sociale (ALS) attribuée à toute personne, sous condition de ressources, qui n'entre pas dans les conditions fixées pour bénéficier de l'ALF ou de l'APL (article L. 841-2 du CCH).

D'une part, dès lors qu'il n'y a pas de différence de traitement, il ne peut y avoir violation du principe d'égalité (Cons. const., décision n°2023-848 DC du 9 mars 2023, *Loi relative à l'accélération de la production d'énergies renouvelables*, § 16 ; décision n°2019-792 QPC du 21 juin 2019, *Clinique Saint Cœur*, § 8).

D'autre part, la différence de traitement induite par la différence de situation ou par l'intérêt général doit être, dans l'un et l'autre cas, en rapport direct avec l'objet ou le but que le législateur a assigné à la loi (Cons. const., décision n°96-375 DC du 9 avril 1996, *Loi portant diverses dispositions d'ordre économique et financier*, cons. 8).

Peut ainsi justifier des inégalités en lien direct avec l'objet de la loi, le fait de favoriser le maintien chez elles de personnes dépendantes (Cons. const., décision n°2010-620 DC du 16 décembre 2010, *Loi de financement de la sécurité sociale pour 2011*, cons. 13 à 15).

Enfin, le principe d'égalité ne saurait imposer au législateur, lorsqu'il s'efforce de réduire les disparités de traitement, de remédier concomitamment à l'ensemble des disparités existantes (Cons. const., décision n°99-416 DC du 23 juillet 1999, *Loi portant création d'une couverture maladie universelle*, cons. 9).

2. En l'espèce, contrairement à ce que soutiennent les requérants, les personnes âgées hébergées dans les établissements mentionnés à l'article L. 342-1 du code de l'action sociale et des familles ne se trouvent pas dans une situation similaire à celle des locataires des parcs locatifs privé et social bénéficiant du « bouclier loyer » mis en place par les dispositions de l'article 12 de la loi MUPPA, au regard des modalités de révision du prix du socle de prestations et des prix des autres prestations d'hébergement visés à l'article L. 342-3 du même code, que les requérants assimilent à tort à un loyer révisable sur la base d'un indice de référence des loyers, notamment selon les modalités des articles 17-1 de la loi du 6 juillet 1989² pour le parc locatif privé et L. 353-9-3 du code de la construction et de l'habitation³ pour le parc locatif social.

Dès lors, le grief tiré de la méconnaissance du principe d'égalité pourra être écarté comme dépourvu de caractère sérieux.

En premier lieu, l'évolution des loyers, encadrée par le législateur dans un objectif de modération de ces loyers, est plafonnée par la variation d'un indice de référence des loyers (IRL) défini à l'article 17-1 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. Publié chaque trimestre par l'INSEE, l'IRL correspond à la moyenne, sur les douze derniers mois, de l'évolution de l'indice des prix à la consommation, hors tabac et hors loyers.

² « I. — Lorsque le contrat prévoit la révision du loyer, celle-ci intervient chaque année à la date convenue entre les parties ou, à défaut, au terme de chaque année du contrat. / La variation qui en résulte ne peut excéder, à la hausse, la variation d'un indice de référence des loyers publié par l'Institut national de la statistique et des études économiques chaque trimestre et qui correspond à la moyenne, sur les douze derniers mois, de l'évolution des prix à la consommation hors tabac et hors loyers. A défaut de clause contractuelle fixant la date de référence, cette date est celle du dernier indice publié à la date de signature du contrat de location. (...) »

³ « Les loyers et redevances pratiqués pour les logements faisant l'objet d'une convention conclue en application de l'article L. 831-1, à l'exception des logements mentionnés à l'article L. 321-8, sont révisés chaque année au 1er janvier, dans la limite de la variation de l'indice de référence des loyers prévu au I de l'article 17-1 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. La date de l'indice de référence des loyers prise en compte pour cette révision est celle du deuxième trimestre de l'année précédente. (...) »

Lorsque l'indexation du loyer est prévue dans le contrat de location, le bailleur peut l'appliquer : dans le parc social, au 1^{er} janvier de chaque année en fonction de l'IRL du 2^{ème} trimestre de l'année précédente ; dans le parc privé, à une date prévue par le contrat de bail ou, à défaut, à la date anniversaire du contrat, en fonction du dernier IRL paru.

Compte tenu de l'impact de la hausse des prix à la consommation sur le budget des ménages (+ 5,2% sur un an en mai 2022 selon l'Insee), le législateur a adopté la loi du 16 août 2022 MUPPA, mettant notamment en œuvre une limitation ponctuelle de l'évolution de l'IRL pour plafonner la hausse des loyers sur une période d'un an et soutenir les ménages allocataires des APL.

Il résulte des travaux parlementaires de l'article 12 de la loi du 16 août 2022 MUPPA que le législateur a entendu modérer la hausse de dépense de loyer acquittée par les locataires du parc privé et du parc social en plafonnant à + 3,5% la variation, en glissement annuel, de l'IRL pour les trimestres courant de juillet 2022 à juin 2023.

En effet, entre janvier et mai 2022, l'indice des prix à la consommation hors tabac et loyers est passé de 2,9% à 5,2%. En conséquence, l'IRL a augmenté de 1,61% au 4^{ème} trimestre 2021 et 2,48% au premier trimestre 2022. Selon les prévisions de l'INSEE, avant la promulgation de la loi MUPPA, la variation de l'IRL devait atteindre + 4,5% en glissement annuel au 4^{ème} trimestre 2022 et + 5% au-delà. L'application d'une telle hausse de l'IRL se serait traduite par des dépenses supplémentaires de 3,5 milliards d'euros par an pour les locataires (2,4 milliards d'euros pour ceux du parc privé, 1,1 milliard d'euros pour ceux du parc social).⁴

Pour mieux accompagner la hausse ainsi maîtrisée des loyers, le législateur a également prévu la révision anticipée au 1^{er} juillet des barèmes de ressources des APL, par une augmentation de 3,5% des barèmes du loyer éligible et du montant des charges forfaitaires.

Ce faisant, le législateur ne fait que déroger temporairement à certaines dispositions, visées au V de l'article 12 de la loi MUPPA, relatives à la révision des loyers dans le parc privé et le parc social sur la base de l'IRL.

En second lieu, le dispositif, prévu à l'article L. 342-3 du code de l'action sociale et des familles, de révision du prix de socle de prestations et des autres prestations d'hébergement des personnes âgées par les établissements mentionnés à l'article L. 342-1 du même code procède d'un principe différent de celui de la révision des loyers par application de l'IRL.

Ainsi que le soulignent les requérants, ce dispositif relève d'un régime particulier, qui ne peut s'assimiler au régime commun des baux d'habitation.

Les dispositions des articles L. 342-1 à L. 342-6 du code de l'action sociale et des familles concernent principalement les établissements qui, n'étant pas habilités à recevoir des bénéficiaires de l'aide sociale, sont principalement des structures commerciales dans lesquelles les usagers financent eux-mêmes leur prise en charge, calculée sur la base d'un socle de prestations dont les prix sont librement fixés entre les parties lors de la signature du contrat de séjour⁵.

⁴ Rapport n°144 fait au nom de la Commission des affaires sociales, Assemblée nationale, 13 juillet 2022, p. 90

⁵ Le contrat de séjour par lequel une maison de retraite s'oblige à héberger une personne âgée et à fournir des prestations hôtelières, sociales et médicales n'est pas soumis aux règles du code civil relatives au louage de choses et n'est régi que par la convention des parties (Cour de cass., Civ. 3^e, 1^{er} juillet 1998, n°96-17.515, publié au bulletin).

Le socle de prestations recouvre l'ensemble des prestations minimales relatives à l'hébergement que prévoit le contrat de séjour à durée indéterminée. Les bénéficiaires peuvent également, par ce contrat, souscrire des prestations supplémentaires⁶.

La liste des prestations minimales relatives à l'hébergement est fixée à l'annexe 2.3.1 visée à l'article D. 342-3 du code de l'action sociale et des familles : prestations d'administration générale, d'accueil hôtelier, de restauration, de blanchissage et d'animation de la vie sociale.

Le prix du socle de prestations et les prix des autres prestations d'hébergement sont révisés chaque année au 1^{er} janvier dans la limite d'un pourcentage fixé par un arrêté interministériel, « *compte tenu de l'évolution des coûts de la construction et des loyers, des produits alimentaires et des services et du taux des retraites de base prévu à l'article L. 161-23-1 du code de la sécurité sociale.* » Les paramètres de variation ainsi retenus diffèrent de ceux de l'IRL (moyenne, sur les douze derniers mois, de l'évolution de l'indice des prix à la consommation, hors tabac et hors loyers).

A l'appui de leurs allégations, les requérants citent des extraits des débats parlementaires de la loi n°90-600 du 6 juillet 1990 *relative aux conditions de fixation des prix des prestations fournies par certains établissements assurant l'hébergement des personnes âgées* pour en déduire une similitude du régime des prestations d'hébergement et de celui des baux d'habitation.

Or les prestations d'hébergement relèvent bien d'un régime particulier résultant notamment de la réécriture intégrale des dispositions de l'article L. 342-3 précité par l'article 57 de la loi n°2015-1176 du 28 décembre 2015 *relative à l'adaptation de la société au vieillissement*, afin de garantir plus solidement le coût de l'hébergement contre de fortes évolutions du fait de la facturation de nouvelles prestations en cours d'exécution du contrat de séjour⁷.

Dans une décision n°400939 du 17 novembre 2017, *Syndicat national des établissements et résidences privés pour les personnes âgées*, le Conseil d'Etat a relevé qu'il résulte des dispositions de l'article L. 342-3 du code de l'action sociale et des familles, éclairées par les travaux préparatoires des lois du 6 juillet 1990 et du 28 décembre 2015, que le législateur a entendu procéder à un encadrement de l'évolution du prix des prestations d'hébergement qui ménage un équilibre entre, d'une part, la nécessité pour le gestionnaire de rentabiliser l'investissement consenti et d'assurer une gestion prévisionnelle de son personnel dans de bonnes conditions, et, d'autre part, la prise en compte de l'évolution des facultés contributives des personnes âgées accueillies, pour éviter qu'elles ne soient contraintes de quitter l'établissement.

Enfin, si l'article L. 342-3 précité assimile la redevance au loyer pour les établissements conventionnés au titre de l'aide personnalisée au logement (APL), c'est par renvoi de la convention aux dispositions des articles L. 353-9-2 et L. 353-9-3 du code de la construction et de l'habitation qui prévoient que le loyer maximal et le loyer pratiqué sont révisés chaque année en fonction de l'IRL du deuxième trimestre de l'année précédente. Dans cette mesure, les personnes âgées hébergées dans les établissements conventionnés au titre de l'APL ont pu bénéficier du plafonnement de l'IRL et de la revalorisation anticipée de l'APL (sous conditions de ressources) prévu par l'article 12 de la loi MUPPA. Le prix des autres prestations, non inclus dans la part de redevance assimilable, a évolué en application du taux fixé par l'arrêté interministériel.

⁶ 3^{ème} et 4^{ème} alinéas de l'article L. 342-2 du code de l'action sociale et des familles

⁷ Article 3 de la loi du 6 juillet 1990 (abrogée) : « *Le prix de chaque prestation est librement fixé lors de la signature du contrat. Lorsqu'une prestation est créée postérieurement à la signature du contrat, son prix est librement fixé au moment de sa création. Les prix varient ensuite dans la limite d'un pourcentage fixé chaque année par arrêté du ministre chargé de l'économie et des finances, compte tenu de l'évolution des coûts de la construction, des produits alimentaires et des services.* (...) »

Dès lors, et contrairement aux allégations des requérants, les modalités de révision du loyer par application de l'IRL dans les parcs locatifs privés et publics d'une part, et des prix des prestations d'hébergement par un pourcentage fixé annuellement par arrêté interministériel dans les établissements accueillant des personnes âgées (hors convention APL) d'autre part, n'ont pas vocation à s'appliquer aux mêmes situations et ne méconnaissent pas le principe d'égalité devant la loi.

Il résulte de l'ensemble de ce qui précède que le grief tiré de la méconnaissance du principe d'égalité garanti par l'article 6 de la Déclaration de 1789 pourra être écarté comme dépourvu de caractère sérieux.

III. CONCLUSIONS

Pour ces motifs, je conclus au non renvoi au Conseil constitutionnel de la question prioritaire de constitutionnalité soulevée par l'association FAVOCOVID et autres.

Pour le ministre, et par délégation,
Le directeur des affaires juridiques

Signature
numérique
de Olivier
FUCHS
olivier.fuchs
Date :
2023.06.21
12:01:42
+02'00'