

Décision n° 2017-683 QPC
du 9 janvier 2018

(M. François P.)

LE CONSEIL CONSTITUTIONNEL A ÉTÉ SAISI le 9 octobre 2017 par le Conseil d'État (décision n° 412365 du 6 octobre 2017), dans les conditions prévues à l'article 61-1 de la Constitution, d'une question prioritaire de constitutionnalité. Cette question a été posée par M. François P. Elle a été enregistrée au secrétariat général du Conseil constitutionnel sous le n° 2017-683 QPC. Elle est relative à la conformité aux droits et libertés que la Constitution garantit de l'article 10 de la loi n° 75-1351 du 31 décembre 1975 relative à la protection des occupants de locaux à usage d'habitation, dans sa rédaction résultant de la loi n° 2014-366 du 24 mars 2014 pour l'accès au logement et un urbanisme rénové.

Au vu des textes suivants :

- la Constitution ;
- l'ordonnance n° 58-1067 du 7 novembre 1958 portant loi organique sur le Conseil constitutionnel ;
- la loi n° 75-1351 du 31 décembre 1975 relative à la protection des occupants de locaux à usage d'habitation ;
- la loi n° 2014-366 du 24 mars 2014 pour l'accès au logement et un urbanisme rénové ;
- les arrêts de la Cour de cassation du 6 novembre 1986 (troisième chambre civile, n° 85-11.288) et du 18 janvier 1989 (troisième chambre civile, n° 87-16.112) ;
- le règlement du 4 février 2010 sur la procédure suivie devant le Conseil constitutionnel pour les questions prioritaires de constitutionnalité ;

Au vu des pièces suivantes :

- les observations présentées par le requérant, enregistrées le 15 novembre 2017 ;

– les observations présentées par le Premier ministre, enregistrées le 31 octobre 2017 ;

– les pièces produites et jointes au dossier ;

Après avoir entendu Me Alice Munck, avocat au barreau de Paris, pour le requérant, et M. Philippe Blanc, désigné par le Premier ministre, à l’audience publique du 11 décembre 2017 ;

Et après avoir entendu le rapporteur ;

LE CONSEIL CONSTITUTIONNEL S’EST FONDÉ SUR CE QUI SUIT :

1. L’article 10 de la loi du 31 décembre 1975 mentionnée ci-dessus, dans sa rédaction résultant de la loi du 24 mars 2014 mentionnée ci-dessus, prévoit :

« I. – Préalablement à la conclusion de toute vente d’un ou plusieurs locaux à usage d’habitation ou à usage mixte d’habitation et professionnel, consécutive à la division initiale ou à la subdivision de tout ou partie d’un immeuble par lots, le bailleur doit, à peine de nullité de la vente, faire connaître par lettre recommandée avec demande d’avis de réception, à chacun des locataires ou occupants de bonne foi, l’indication du prix et des conditions de la vente projetée pour le local qu’il occupe. Cette notification vaut offre de vente au profit de son destinataire.

« L’offre est valable pendant une durée de deux mois à compter de sa réception. Le locataire qui accepte l’offre ainsi notifiée dispose, à compter de la date d’envoi de sa réponse au bailleur, d’un délai de deux mois pour la réalisation de l’acte de vente. Si dans sa réponse, il notifie au bailleur son intention de recourir à un prêt, son acceptation de l’offre de vente est subordonnée à l’obtention du prêt et, en ce cas, le délai de réalisation est porté à quatre mois. Passé le délai de réalisation de l’acte de vente, l’acceptation par le locataire de l’offre de vente est nulle de plein droit.

« Dans le cas où le propriétaire décide de vendre à des conditions ou à un prix plus avantageux pour l’acquéreur, le notaire doit, lorsque le propriétaire n’y a pas préalablement procédé, notifier au locataire ou occupant de bonne foi ces conditions et prix à peine de nullité de la vente. Cette notification vaut offre de vente au profit du locataire ou occupant de bonne foi. Cette offre est valable pendant une durée d’un mois à compter de sa réception. L’offre qui n’a pas été acceptée dans le délai d’un mois est caduque.

« Le locataire ou occupant de bonne foi qui accepte l’offre ainsi notifiée dispose, à compter de la date d’envoi de sa réponse au propriétaire

ou au notaire, d'un délai de deux mois pour la réalisation de l'acte de vente. Si, dans sa réponse, il notifie son intention de recourir à un prêt, l'acceptation par le locataire ou occupant de bonne foi de l'offre de vente est subordonnée à l'obtention du prêt et le délai de réalisation de la vente est porté à quatre mois. 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. Les termes des cinq alinéas qui précèdent doivent être reproduits, à peine de nullité, dans chaque notification.

« Nonobstant les dispositions de l'article 1751 du code civil, les notifications faites en application du présent article par le bailleur sont de plein droit opposables au conjoint du locataire ou occupant de bonne foi si son existence n'a pas été préalablement portée à la connaissance du bailleur.

« En cas d'absence d'acceptation par un des locataires ou occupants de bonne foi des offres de vente mentionnées aux premier et troisième alinéas, le bailleur communique sans délai au maire de la commune sur le territoire de laquelle est situé l'immeuble le prix et les conditions de la vente de l'ensemble des locaux pour lesquels il n'y a pas eu acceptation de ces offres de vente. À défaut, toute vente à un autre acquéreur est réputée nulle.

« La commune dispose alors, pour assurer le maintien dans les lieux des locataires, d'un délai de deux mois à compter de cette notification pour décider d'acquérir le ou les logements au prix déclaré ou proposer de les acquérir à un prix inférieur. À défaut d'accord amiable, le prix d'acquisition est fixé par la juridiction compétente en matière d'expropriation ; ce prix est exclusif de toute indemnité accessoire, notamment de l'indemnité de réemploi. Le prix est fixé, payé ou, le cas échéant, consigné selon les règles applicables en matière d'expropriation. En cas d'acquisition, la commune règle le prix au plus tard six mois après sa décision d'acquérir le bien au prix demandé, la décision définitive de la juridiction ou la date de l'acte ou du jugement d'adjudication. En l'absence de paiement ou, s'il y a obstacle au paiement, de consignation de la somme due à l'expiration du délai de six mois prévu au présent alinéa, le propriétaire reprend la libre disposition de son bien.

« II. – Lorsque la vente du local à usage d'habitation ou à usage mixte d'habitation et professionnel a lieu par adjudication volontaire ou forcée, le locataire ou l'occupant de bonne foi doit y être convoqué par lettre recommandée avec demande d'avis de réception un mois au moins avant la date de l'adjudication.

« À défaut de convocation, le locataire ou l'occupant de bonne foi peut, pendant un délai d'un mois à compter de la date à laquelle il a eu connaissance de l'adjudication, déclarer se substituer à l'adjudicataire.

Toutefois, en cas de vente sur licitation, il ne peut exercer ce droit si l'adjudication a été prononcée en faveur d'un indivisaire.

« III. – Le présent article s'applique aux ventes de parts ou actions des sociétés dont l'objet est la division d'un immeuble par fractions destinées à être attribuées aux associés en propriété ou en jouissance à temps complet. Il ne s'applique pas aux actes intervenant entre parents ou alliés jusqu'au quatrième degré inclus. Il ne s'applique pas aux ventes portant sur un bâtiment entier ou sur l'ensemble des locaux à usage d'habitation ou à usage mixte d'habitation et professionnel dudit bâtiment. Il ne s'applique ni aux ventes d'un ou de plusieurs locaux à usage d'habitation ou à usage mixte d'habitation et professionnel d'un même immeuble à un organisme mentionné à l'article L. 411-2 du code de la construction et de l'habitation, ni, pour les logements faisant l'objet de conventions conclues en application de l'article L. 351-2 du même code, aux ventes d'un ou de plusieurs locaux à usage d'habitation ou à usage mixte d'habitation et professionnel d'un même immeuble à une société d'économie mixte mentionnée à l'article L. 481-1 dudit code ou à un organisme bénéficiant de l'agrément prévu à l'article L. 365-1 du même code ».

2. Le requérant reproche à ces dispositions d'être entachées d'une incompétence négative qui affecte par elle-même le droit de propriété et le principe d'égalité devant les charges publiques, en ce que le champ d'application du droit de préemption ne serait pas suffisamment défini, en raison de l'imprécision de la notion de vente « *consécutive* » à la division de l'immeuble et de l'imprécision des conditions auxquelles la commune peut exercer son droit de préemption. Il soutient par ailleurs que ces dispositions portent au droit de propriété une atteinte inconstitutionnelle, dans la mesure où elles ne prévoient pas de délai maximum entre la division des locaux et l'exercice du droit de préemption ni ne limitent l'exercice de ce droit aux seules ventes spéculatives. Le requérant critique également, au regard du droit de propriété, le régime du droit de préemption instauré au profit des communes, qui allongerait excessivement les délais de vente et ne serait pas justifié par un motif d'intérêt général. Enfin, le requérant estime que ces dispositions violent le principe d'égalité. Il critique la différence de traitement qui résulterait du fait qu'une vente consécutive à une cession à titre onéreux entre parents ne serait pas considérée comme une première vente soumise à droit de préemption alors qu'il en irait ainsi de la vente consécutive à une transmission, à titre gratuit, entre parents.

3. Par conséquent, la question prioritaire de constitutionnalité porte sur les quatre premiers et les deux derniers alinéas du paragraphe I de

l'article 10, ainsi que sur la deuxième phrase du paragraphe III de ce même article.

– Sur le fond :

. En ce qui concerne le grief tiré de la méconnaissance du droit de propriété :

4. 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.

– S'agissant du droit de préemption du locataire ou de l'occupant de bonne foi :

5. Les quatre premiers alinéas du paragraphe I de l'article 10 de la loi du 31 décembre 1975 instaurent 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. Conformément à l'interprétation constante de la Cour de cassation, ce droit de préemption ne peut toutefois s'exercer qu'à l'occasion de la première vente consécutive à cette division ou subdivision.

6. En premier lieu, 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.

7. Toutefois, 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 décrit précédemment.

8. En deuxième lieu, le législateur a prévu que le droit de préemption 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.

9. Eu égard aux garanties ainsi prévues, et sous la réserve énoncée au paragraphe 7, le droit de préemption reconnu au locataire ou à l'occupant de bonne foi par les dispositions contestées ne porte pas au droit de propriété une atteinte disproportionnée à l'objectif poursuivi. Sous cette réserve, le grief tiré de la méconnaissance du droit de propriété doit donc être écarté.

– S'agissant du droit de préemption de la commune :

10. Les deux derniers alinéas de l'article 10 instaurent un droit de préemption au profit de la commune où est établi l'immeuble vendu, qui ne peut être mis en œuvre qu'à défaut d'exercice par le locataire ou l'occupant de bonne foi de son propre droit de préemption. La commune à laquelle le prix et les conditions de la vente sont, dans ce cas, notifiés, peut décider d'acquérir le bien, dans un délai de deux mois, au prix déclaré ou proposer de l'acquérir à un prix inférieur. À défaut d'accord amiable, le prix d'acquisition est fixé par la juridiction compétente en matière d'expropriation.

11. D'une part, si en instaurant ce droit de préemption, le législateur a poursuivi le même objectif d'intérêt général que celui énoncé au paragraphe 6, il n'a en revanche pas restreint l'usage que la commune est susceptible de faire du bien ainsi acquis. En particulier, il n'a imposé à la commune aucune obligation d'y maintenir le locataire ou l'occupant de bonne foi à l'échéance du bail ou à l'expiration du titre d'occupation.

12. D'autre part, si l'exercice de ce droit de préemption par la commune répond aux mêmes garanties prévues au paragraphe III de l'article 10 énoncées au paragraphe 8 de la présente décision, le dernier alinéa du paragraphe I de l'article 10 prévoit qu'à défaut d'accord amiable, le prix de vente est fixé par le juge de l'expropriation et que le propriétaire ne peut reprendre la libre disposition de son bien, en l'absence de paiement, qu'à l'échéance d'un délai de six mois après la décision de la commune d'acquérir ce bien au prix demandé, la décision définitive de la juridiction de l'expropriation ou la date de l'acte ou du jugement d'adjudication.

13. Il résulte de ce qui précède que les dispositions contestées portent une atteinte disproportionnée au droit de propriété. Sans qu'il soit besoin d'examiner les autres griefs, les deux derniers alinéas du paragraphe I de l'article 10 doivent être déclarés contraires à la Constitution.

. En ce qui concerne le grief tiré de la méconnaissance du principe d'égalité devant la loi :

14. Aux termes de l'article 6 de la Déclaration de 1789, la loi « doit être la même pour tous, soit qu'elle protège, soit qu'elle punisse ». 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.

15. La vente consécutive à une transmission, à titre gratuit entre parents, se distingue de la vente directe à un parent en ce qu'une cession à titre gratuit ne peut faire l'objet d'un droit de préemption. La différence de traitement entre ces deux opérations repose donc sur une différence de situation et elle est en rapport avec l'objet de la loi. Par conséquent, le grief tiré de la méconnaissance du principe d'égalité devant la loi doit être écarté.

16. Les quatre premiers alinéas du paragraphe I, sous la réserve énoncée au paragraphe 7, et la deuxième phrase du paragraphe III de l'article 10, qui ne sont pas entachés d'incompétence négative et ne méconnaissent aucun autre droit ou liberté que la Constitution garantit, doivent être déclarés conformes à la Constitution.

– Sur les effets de la déclaration d'inconstitutionnalité :

17. Selon le deuxième alinéa de l'article 62 de la Constitution : « Une disposition déclarée inconstitutionnelle sur le fondement de l'article 61-1 est abrogée à compter de la publication de la décision du Conseil constitutionnel ou d'une date ultérieure fixée par cette décision. Le Conseil constitutionnel détermine les conditions et limites dans lesquelles les effets que la disposition a produits sont susceptibles d'être remis en cause ». En principe, la déclaration d'inconstitutionnalité doit bénéficier à l'auteur de la question prioritaire de constitutionnalité et la disposition déclarée contraire à la Constitution ne peut être appliquée dans les instances en cours à la date de la publication de la décision du Conseil

constitutionnel. Cependant, les dispositions de l'article 62 de la Constitution réservent à ce dernier le pouvoir tant de fixer la date de l'abrogation et de reporter dans le temps ses effets que de prévoir la remise en cause des effets que la disposition a produits avant l'intervention de cette déclaration.

18. En l'espèce, aucun motif ne justifie de reporter les effets de la déclaration d'inconstitutionnalité. Celle-ci intervient donc à compter de la date de publication de la présente décision.

LE CONSEIL CONSTITUTIONNEL DÉCIDE :

Article 1^{er}. – Les deux derniers alinéas du paragraphe I de l'article 10 de la loi n° 75-1351 du 31 décembre 1975 relative à la protection des occupants de locaux à usage d'habitation, dans sa rédaction résultant de la loi n° 2014-366 du 24 mars 2014 pour l'accès au logement et un urbanisme rénové, sont contraires à la Constitution.

Article 2. – Sont conformes à la Constitution :

- sous la réserve énoncée au paragraphe 7, les quatre premiers alinéas du paragraphe I de l'article 10 de cette même loi du 31 décembre 1975, dans cette même rédaction ;
- la deuxième phrase du paragraphe III de ce même article, dans cette même rédaction.

Article 3. – La déclaration d'inconstitutionnalité de l'article 1^{er} prend effet dans les conditions fixées au paragraphe 18 de cette décision.

Article 4. – Cette décision sera publiée au *Journal officiel* de la République française et notifiée dans les conditions prévues à l'article 23-11 de l'ordonnance du 7 novembre 1958 susvisée.

Jugé par le Conseil constitutionnel dans sa séance du 9 janvier 2018, où siégeaient : M. Lionel JOSPIN, exerçant les fonctions de Président, M. Jean-Jacques HYEEST, Mmes Dominique LOTTIN, Corinne LUQUIENS, Nicole MAESTRACCI et M. Michel PINAULT.

Rendu public le 9 janvier 2018.