



Commentaire

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)

Le Conseil constitutionnel a été saisi le 9 octobre 2017 par le Conseil d'État (décision n° 412365 du 6 octobre 2017) d'une question prioritaire de constitutionnalité (QPC) posée par M. François P. Cette question est relative à la conformité aux droits et libertés que la Constitution garantit de l'article 10 de la loi 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. Ces dispositions instituent un droit de préemption au profit du locataire ou occupant de bonne foi et, en cas d'absence d'acceptation par celui-ci, au profit de la commune, en cas de 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.

Dans sa décision n° 2017-683 QPC du 9 janvier 2018, le Conseil constitutionnel a censuré les deux derniers alinéas du paragraphe I de l'article 10 de la loi du 31 décembre 1975, dans la rédaction précitée. Il a déclaré conformes à la Constitution les quatre premiers alinéas de ce même paragraphe, sous une réserve d'interprétation, ainsi que la deuxième phrase du paragraphe III de ce même article, dans la même rédaction.

Le Conseil constitutionnel a dûment constaté, conformément à l'article 14 de l'ordonnance n° 58-1067 du 7 novembre 1958 portant loi organique sur le Conseil constitutionnel, qu'il devait, en raison d'un cas de force majeure, déroger au quorum prévu par cet article.

I. – Les dispositions contestées

A. – Présentation

1. – Évolution du droit de préemption prévu à l'article 10 de la loi du 31 décembre 1975

Le droit de préemption prévu par les dispositions contestées est issu de la loi du 31 décembre 1975 relative à la protection des occupants de locaux à usage

d'habitation¹. L'origine de la loi est liée à « *quelques cas dans lesquels, à la suite, semble-t-il d'opérations de restauration immobilière, des locataires et occupants – en apparence protégés par la loi n° 48-1360 du 1^{er} septembre 1948 – avaient été expulsés de leur domicile dans des conditions contestables* »².

Un amendement, introduit en première lecture au Sénat³, a alors instauré un droit de préférence, en faveur du locataire, pour l'achat de son appartement lorsque ce dernier est cédé par le propriétaire dans le cadre d'une « *vente par appartement* ». Ce droit de préemption visait, aux côtés d'autres dispositions, à « *protéger les occupants* »⁴.

Le champ d'application de ce droit de préemption a donné lieu à un débat nourri entre les deux chambres.

La commission des lois de l'Assemblée nationale avait limité la portée de l'obligation « *à la première transaction portant sur ce local, c'est-à-dire à la vente résultant de la décision du propriétaire d'un immeuble de le diviser et de le placer sous le régime de la copropriété* »⁵. En deuxième lecture, la commission des lois du Sénat avait suggéré une nouvelle formulation de l'article : « *Préalablement à la conclusion de toute vente d'un appartement entraînant la mise en copropriété d'un immeuble, ou intervenant dans les deux années suivant cette mise en copropriété* »⁶. Elle a finalement adopté une rédaction jugée meilleure : « *La vente d'un appartement et de ses locaux accessoires [...], lorsqu'elle est la première à porter sur ces seuls biens depuis la division par appartements de l'immeuble dont ils dépendent* »⁷.

Cette rédaction a ensuite été modifiée par la loi du 4 janvier 1980⁸ qui a supprimé la notion de « *première vente depuis la division par appartements* ».

Comme l'a alors expliqué le président de la commission des lois de l'Assemblée nationale, M. Jean Foyer, la formulation antérieurement retenue par le législateur « *a[vait] donné des résultats qui ont complètement trahi la volonté*

¹ Loi n° 75-1351 du 31 décembre 1975 relative à la protection des occupants de locaux à usage d'habitation.

² Michel Dagot et Jacques Lafond, « Fasc. 450 : Préemption. - Locataire d'habitation. - Vente après division. - Champ d'application », *JurisClasseur Notarial*, 2013 [dernière MAJ – 22 mai 2014], n° 3.

³ Voir le compte-rendu des débats : séance du 8 avril 1975, article 7 bis ; cette disposition « *résulte de la jonction en séance publique de deux amendements présentés l'un par le sénateur Namy, l'autre par le sénateur Jung. La Commission des lois du Sénat n'en avait pas eu connaissance préalablement au débat* » (Rapport n° 1965 de M. Magaud, au nom de la commission des lois du 12 avril 1975).

⁴ Rapport n° 1965 précité.

⁵ Voir le rapport n° 1965 précité.

⁶ Rapport n° 83 (Sénat – 1975-1976) de M. André Mignot, au nom de la commission des lois, du 4 décembre 1975.

⁷ Compte-rendu des débats – séance du 11 décembre 1975, amendement n° 15.

⁸ Loi n° 80-1 du 4 janvier 1980 tendant à modifier certaines dispositions du code de la construction et de l'habitation.

des auteurs de l'amendement. Elle a, en effet, permis la fraude qui consiste à vendre en bloc plusieurs appartements, cependant distincts, le droit de préférence s'exerçant lors des reventes en ordre dispersé au prix que le premier acquéreur impose »⁹. Par conséquent, la commission des lois de l'Assemblée nationale, en première lecture, a proposé une nouvelle rédaction – « *Préalablement à la conclusion de toute vente d'un appartement, consécutive à la division d'un immeuble par appartements [...]* » – destinée à rendre cette fraude impossible¹⁰.

La loi du 22 juin 1982¹¹ a une nouvelle fois précisé cette rédaction, retenant la « *vente d'un ou plusieurs locaux 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* ». Cette formulation est celle actuellement en vigueur.

Ce droit de préemption, créé au profit des locataires et occupants de bonne foi, a été étendu aux communes par la loi du 24 mars 2014 pour l'accès au logement et un urbanisme rénové. Cette extension, qui résulte de l'adoption de deux amendements¹², déposés en première lecture, a été défendue afin que « *les collectivités [soient] en mesure de protéger davantage de gens face à des opérations strictement spéculatives* »¹³.

Au cours des débats parlementaires, cette extension fut critiquée par M. René Vandierendonck, rapporteur pour avis de la commission des lois du Sénat, comme un « *détournement* » de la procédure d'expropriation « *pour permettre le maintien du locataire dans le logement, en dehors de toute déclaration d'utilité publique et avec une indemnisation réduite du propriétaire* », posant, ce faisant, « *une réelle difficulté constitutionnelle au regard de l'article 17 de la*

⁹ Propos du député Jean Foyer, lors des débats à l'Assemblée nationale – 1^{ère} séance du 19 décembre 1979 ; voir également le rapport n° 137 (Sénat – 1979-1980) de M. Jean-Marie Girault, fait au nom de la commission des lois, déposé le 20 décembre 1979.

¹⁰ Compte-rendu des débats – 1^{ère} séance du 19 décembre 1979.

¹¹ Loi n° 82-526 du 22 juin 1982 dite « Quillot » relative aux droits et obligations des locataires et des bailleurs ; cette loi a introduit par ailleurs un autre droit de préemption au profit des locataires d'immeubles à usage d'habitation ou à usage mixte d'habitation et professionnel, qui sera ensuite repris à l'article 15, II de la loi n° 89-462 du 6 juillet 1989.

¹² Amendement n° 999 présenté par Mme Laurence Abeille *et al.* ; amendement n°1186 présenté par Mme Sandrine Mazetier *et al.*

¹³ Propos tenus par Mme Sandrine Mazetier, lors de la deuxième séance du mercredi 11 septembre 2013 ; voir également les propos de Mme Laurence Abeille : « *Nous savons que la vente à la découpe est surtout, notamment en période de hausse des prix de l'immobilier, source de spéculation, et s'accompagne souvent – trop souvent ! – de pratiques plus que contestables pour faciliter le départ des occupants d'origine. La différence de prix entre un logement occupé et un logement vide est importante – on parle d'environ 20 % –, ce qui explique la volonté des bailleurs de faire partir les locataires. Cette question gangrène le marché immobilier et la vie des gens, notamment en Île-de-France. On ne peut pas en rester à la situation actuelle : il faut mettre en place des mécanismes pour protéger les citoyens de ce genre de pratiques spéculatives* ».

déclaration des droits de l'homme et du citoyen »¹⁴. L'amendement de suppression proposée par cette commission fut toutefois retiré, après que le rapporteur de la commission des affaires économiques du Sénat, M. Claude Dilain, a fait valoir que « *qu'il ne s'agissait pas du tout d'une expropriation. La procédure n'a rien à voir puisqu'elle n'est déclenchée que s'il n'y a pas d'accord amiable avec le vendeur. La commission estime qu'il s'agit bien d'un droit de priorité* »¹⁵.

2. – Conditions et modalités du droit de préemption prévu par l'article 10 de la loi du 31 décembre 1975

a. – Le droit de préemption reconnu au locataire ou à l'occupant de bonne foi du bien mis en vente

* Le droit de préemption institué par l'article 10 de la loi de 1975 répond à quatre conditions.

La première condition tient aux biens objets de la vente. Il doit s'agir de biens immobiliers appartenant à un immeuble ayant fait l'objet d'une division ou de la vente des parts ou actions de sociétés dont l'objet est la division d'un immeuble par fractions destinées à être attribuées aux associés en propriété ou jouissance à temps complet (paragraphe III de l'article 10).

Le droit de préemption ne peut en revanche s'exercer à l'encontre d'un immeuble vendu dans son entier ni dans le cas où l'immeuble est soumis dès sa construction au régime de la copropriété¹⁶. Le droit de préemption ne s'applique pas non plus lorsque la vente porte sur un ensemble de locaux à usage d'habitation ou à usage mixte d'habitation et professionnel d'un bâtiment. Sont également exclues les ventes réalisées au profit d'un parent ou allié du vendeur jusqu'au quatrième degré inclus. Il en va de même des ventes consenties à certains organismes du logement social¹⁷ (article 10, III).

Le droit de préemption ne s'exerce que si l'immeuble a été divisé avant la vente. L'achat par plusieurs personnes d'un bien indivis ne donne pas lieu à exercice du droit de préemption, sauf fraude, si le bien est seulement partagé

¹⁴ Rapport pour avis n° 79 (Sénat – 2013-2014) de M. René Vandierendonck, fait au nom de la commission des lois, déposé le 16 octobre 2013, p. 27.

¹⁵ Séance du 23 octobre 2013, *JO Sénat*, p. 10016.

¹⁶ Cass. 3^{ème} civ., 19 février 1992, n° 90-12.677.

¹⁷ Il s'agit des organismes mentionnés à l'article L. 411-2 du code de la construction et de l'habitation (organisme d'habitation à loyer modéré), des propriétaires de logements faisant l'objet de conventions conclues en application de l'article L. 351-2 du même code (aide personnalisée au logement), des sociétés d'économie mixte de construction et de gestion de logements sociaux (article L. 481-1 du même code) et de certains organismes concourant aux objectifs de la politique d'aide au logement (ceux de l'article L. 365-1 du même code).

ultérieurement¹⁸. En revanche, le droit de préemption se renouvelle à chaque subdivision ultérieure du bien. Ainsi, un propriétaire ayant acquis un lot d'appartements après la division d'un immeuble doit respecter le droit de préemption de son locataire s'il cède l'un de ses appartements après subdivision de son lot¹⁹.

La deuxième condition porte sur les circonstances de la vente. Le droit de préemption ne peut s'exercer qu'à l'occasion de la première vente consécutive à la division de l'immeuble. Le décret d'application élaboré le 30 juin 1977 le précise expressément²⁰.

Ainsi que l'exposent des auteurs, la rédaction du texte résultant de la loi de 1980 « *aurait pu laisser un doute si le mot "vente" n'était pas au singulier et s'il n'avait pas été précisé que cette loi était interprétative et qu'en conséquence, toutes les conditions non modifiées, notamment celle de "la première vente après division", subsistaient* »²¹. La Cour de cassation a consacré cette solution à plusieurs reprises²².

Si le transfert de propriété qui suit la division ou subdivision d'un immeuble ne résulte pas d'une vente mais d'une donation, d'une succession ou d'un partage, le droit de préemption prendra naissance lors de la première vente qui interviendra ultérieurement.

Le législateur n'a pas fixé de délai maximum après la division faisant tomber le droit de préemption. Pour reprendre ces mêmes auteurs, « *[d]ans tel ou tel cas particulier, un délai de plusieurs dizaines d'années aura pu s'écouler depuis la division de l'immeuble sans qu'aucune vente (au sens strict du mot) ait été réalisée. C'est dire que le droit de préemption peut prendre naissance très longtemps après la division de l'immeuble* »²³.

La Cour de cassation a néanmoins consacré une exception, dans un arrêt du 24 novembre 1993²⁴. Elle a approuvé la cour d'appel qui avait considéré qu'une vente du 23 mai 1984 ne pouvait être qualifiée de consécutive à la division de l'immeuble car « *aucun élément ne permettait de supposer que les époux C...*

¹⁸ Cass. civ. 3^{ème}, 9 février 1994, n° 92-10.415, Bull. civ. III, n° 21.

¹⁹ Cass. civ. 3^{ème}, 29 novembre 1989, n° 88-12.468, Defrénois 1990, art. 34887, p. 1210, note M. Vion.

²⁰ Décret n° 77-742 du 30 juin 1977 pris pour l'application 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, art. 1^{er}.

²¹ Michel Dagot et Jacques Lafond, « Fasc. 450 : Préemption. - Locataire d'habitation. - Vente après division. - Champ d'application », préc., n° 83.

²² Voir Cass. 3^{ème} civ., 6 novembre 1986, n° 85-11.288 ; Cass. 3^{ème} civ., 18 janv. 1989, n° 87-16.112 ; Cass. 3^{ème} civ., 5 avril 1995, n° 92-16.574.

²³ Michel Dagot et Jacques Lafond, « Fasc. 450 : Préemption. - Locataire d'habitation. - Vente après division. - Champ d'application », préc., n° 91.

²⁴ Cass. 3^{ème} civ., 24 novembre 1993, n° 91-15.123.

auteurs du vendeur de l'appartement aux époux D..., aient participé, dans le but de vendre l'appartement, à la division de l'immeuble résultant d'un partage intervenu en 1955, et, d'autre part, que la vente de cet appartement, n'était intervenue qu'après le décès du survivant de ses attributaires initiaux ». La Cour de cassation exempte le vendeur de ce droit de préemption en retenant que le vendeur n'a pas participé à la division de l'immeuble et que les attributaires du partage initial étaient décédés.

La troisième condition tient au type de locaux soumis à ce droit de préemption. Il doit s'agir de locaux à usage d'habitation ou à usage mixte d'habitation et professionnel. Le droit de préemption ne peut s'appliquer à des locaux commerciaux.

Enfin, la quatrième et dernière condition tient aux bénéficiaires du droit de préemption. Il s'agit du locataire du bien mis en vente ou de son occupant de bonne foi, à la date de la vente. Il est indifférent, à cet égard, que le locataire ait pris le bail ou que l'occupation effective du bien soit intervenue après la division initiale de l'immeuble.

* Afin de garantir l'effectivité du droit de préemption qu'elles instituent, les dispositions contestées prévoient, à peine de nullité de la vente, l'obligation pour le bailleur de 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 (article 10, 1^{er} al.). L'offre est valable pendant une durée de deux mois à compter de sa réception. Le locataire ou l'occupant qui acceptent l'offre ainsi notifiée disposent alors, à peine de nullité de l'acceptation, d'un délai de deux mois pour la réalisation de l'acte de vente. Le délai est porté à quatre mois s'il recourt à un prêt (article 10, 2^{ème} al.). En l'absence d'acceptation et si le bailleur décide de vendre à des conditions ou à un prix plus avantageux à un tiers, 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 offre de vente 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 (article 10, 3^{ème} al.).

b. – Le droit de préemption reconnu aux communes

La loi du 24 mars 2014 a étendu le droit de préemption reconnu aux locataires et occupants de bonne foi à la commune où est établi l'immeuble vendu.

Ce droit de préemption est toutefois subsidiaire au premier, puisqu'il ne peut être mis en œuvre qu'en l'absence d'acceptation par le locataire ou occupant de

bonne foi. Dans ce cas, à peine de nullité de la vente, 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 (article 10, 6^{ème} al.). 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 pour proposer de les acquérir à un prix inférieur (article 10, 7^{ème} al.).

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 remploi. 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 (article 10, même alinéa).

3. – Articulation avec le droit de préemption de la loi du 6 juillet 1989

L'article 15 de la loi du 6 juillet 1989 reconnaît au locataire auquel son bailleur donne congé, lorsque ce congé est justifié par la volonté de vendre le bien loué, un droit de préemption sur la vente, au prix qui lui est notifié.

À la différence du droit de préemption prévu par l'article 15 de la loi du 6 juillet 1989²⁵, la non-acceptation de l'offre de vente faite en application de la loi du 31 décembre 1975 n'entraîne pas la déchéance du droit au bail. Le locataire qui décide de ne pas préempter va donc rester dans les lieux et l'immeuble sera vendu occupé²⁶. En revanche, l'offre de vente formulée dans le cadre de la loi du 6 juillet 1989 s'accompagne d'un congé²⁷, à l'expiration duquel le locataire qui n'accepte pas l'offre de vente devient un occupant sans droit ni titre.

Le droit de préemption prévu par la loi de 1975 permet donc au locataire ou occupant de bonne foi d'acquérir un bien à un prix vraisemblablement minoré, puisque correspondant au prix de vente d'un logement occupé, contrairement au droit de préemption prévu par l'article 15 de la loi du 6 juillet 1989.

Il n'existe pas de hiérarchie entre ces droits de préemption. Par conséquent, le bailleur peut choisir indifféremment l'une ou l'autre des procédures sans que le

²⁵ 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.

²⁶ Voir par exemple Cass. 3^{ème} civ., 2 octobre 1996, n° 95-10.348.

²⁷ Voir par exemple Cass. 3^{ème} civ., 11 juillet 2007, n° 06-15.455.

locataire puisse exiger qu'il purge préalablement le droit de préemption né de la loi de 1975. En raison de l'indépendance de ces deux droits de préemption, le fait que le locataire ait reçu un congé pour vendre, qui a été invalidé par la suite, ne le prive pas du droit d'invoquer une fraude à son détriment au regard de l'article 10 de la loi du 31 décembre 1975, à l'occasion de la vente ultérieure de l'immeuble dont dépend son logement²⁸.

B. – Origine de la QPC et question posée

M. François P. est propriétaire de lots qui n'ont fait l'objet d'aucune vente depuis la division initiale, il y a plus de quarante ans, de l'immeuble où ils sont situés. Il les a reçus à titre gratuit après cette division.

Il a sollicité du Premier ministre l'abrogation de l'article 1^{er} du décret d'application précité du 30 juin 1977 en tant qu'il soumet au droit de préemption du locataire ou de l'occupant de bonne foi toute « *première vente d'un appartement et de ses locaux accessoires, depuis la division de l'immeuble dont ils dépendent* », sans exclure les lots ayant au préalable fait l'objet d'un partage ou d'une transmission à titre gratuit et qui sont loués par des personnes dont le bail ou l'occupation est postérieur à la division initiale de l'immeuble.

Le requérant a ensuite formé un recours en excès de pouvoir contre le refus implicite d'abrogation devant le Conseil d'État. À l'occasion de ce recours, il a soulevé une question prioritaire de constitutionnalité à l'encontre de l'article 10 de la loi du 31 décembre 1975.

Considérant que « *le moyen tiré de ce qu'elles portent atteinte aux droits et libertés garantis par la Constitution, notamment en ce que le législateur aurait, en instituant, en toute hypothèse, un droit de préemption au bénéfice des locataires et occupants de bonne foi lors de la première vente de locaux à usage d'habitation ou à usage mixte, prévu une limitation au droit de propriété qui n'est pas justifiée par un objectif d'intérêt général et méconnu le principe d'égalité soulève une question qui présente un caractère sérieux* », le Conseil d'État a transmis la question par la décision précitée.

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

A. – Les griefs

Le requérant reprochait aux dispositions renvoyées d'être entachées d'une incompétence négative affectant par elle-même le droit de propriété et le

²⁸ Cass. 3^{ème} civ., 15 septembre 2010, n° 09-68.452.

principe d'égalité devant les charges publiques, en ce que le champ d'application du droit de préemption, notamment au regard de la notion de vente « *consécutive* » à la division de l'immeuble, n'aurait pas été suffisamment défini, laissant prise à une jurisprudence aléatoire.

Le requérant soutenait par ailleurs que ces dispositions portaient au droit de propriété une atteinte disproportionnée au regard de l'objectif que le législateur s'est assigné, dans la mesure où elles ne prévoyaient pas de délai maximum entre la division des locaux et l'exercice du droit de préemption ni ne limitaient l'exercice de ce droit aux seules ventes spéculatives.

Le requérant critiquait également, au regard de l'atteinte portée au droit de propriété, le régime du droit de préemption instauré au profit des communes, dont il jugeait qu'il n'était pas justifié par un motif d'intérêt général et qu'il était cause d'un allongement excessif des délais de vente.

Enfin, le requérant critiquait la différence de traitement qui résultait du fait qu'une vente consécutive à une cession à titre onéreux entre parents n'était pas considérée comme une première vente soumise à droit de préemption alors qu'il en allait ainsi de la vente consécutive à une transmission, à titre gratuit, entre parents.

B. – La restriction du champ de la QPC

Le Conseil constitutionnel était saisi de l'article 10 de la loi du 31 décembre 1975 dans son ensemble.

Les griefs développés par le requérant visaient très généralement le principe du droit de préemption instauré par cette loi, en ce qu'il s'applique à toute vente consécutive à la division initiale ou à la subdivision de tout ou partie d'un immeuble par lots. Ce droit de préemption était critiqué en ce qu'il bénéficie au locataire ou occupant de bonne foi ou, à défaut, à la commune et en raison des délais prévus. Ainsi, le Conseil a retenu dans le champ de la QPC les quatre premiers alinéas du paragraphe I de l'article 10 (paragr. 3).

Les griefs visaient par ailleurs plus particulièrement le régime du droit de préemption institué au profit des communes. À cet égard, le Conseil a retenu dans le champ de la QPC les deux derniers alinéas du paragraphe I de l'article 10 qui déterminent ce régime (même paragr.).

Enfin, une branche des griefs relatifs à la violation du principe d'égalité s'appuyait sur le fait que le droit de préemption ne s'applique pas aux actes intervenants entre parents ou alliés jusqu'au quatrième degré. Le Conseil

constitutionnel a retenu, à ce titre, la deuxième phrase du paragraphe III de l'article 10 (même paragr.).

C. – Le grief tiré de la méconnaissance du droit de propriété

1. – La jurisprudence constitutionnelle

* L'article 2 de la Déclaration de 1789 proclame : « *Le but de toute association politique est la conservation des droits naturels et imprescriptibles de l'homme. Ces droits sont la liberté, la propriété, la sûreté et la résistance à l'oppression.* » L'article 17 de la même Déclaration proclame également : « *La propriété étant un droit inviolable et sacré, nul ne peut en être privé si ce n'est lorsque la nécessité publique, légalement constatée, l'exige évidemment et sous la condition d'une juste et préalable indemnité* ». Le droit de propriété garanti par les articles 2 et 17 de la Déclaration de 1789 figure au nombre des droits et libertés que la Constitution garantit et peut être invoqué à l'appui d'une question prioritaire de constitutionnalité.

Si la loi critiquée n'a ni pour objet ni pour effet d'entraîner la privation du droit de propriété, elle n'entre pas dans le champ d'application de l'article 17 de la Déclaration de 1789. En l'absence de privation du droit de propriété, il résulte néanmoins de l'article 2 de la Déclaration de 1789 que les limites apportées à son exercice doivent être justifiées par un motif d'intérêt général et proportionnées à l'objectif poursuivi.

Au nombre des motifs pouvant justifier une limitation du droit de propriété, le Conseil constitutionnel a retenu, notamment, « *la possibilité pour toute personne de disposer d'un logement décent* », qui constitue un objectif de valeur constitutionnelle²⁹.

* Le Conseil constitutionnel s'est prononcé à plusieurs reprises sur la conformité au droit de propriété d'un droit de préemption.

À chaque fois, il a examiné si le dispositif prévu par le législateur garantissait bien que son titulaire utiliserait le bien préempté conformément au motif d'intérêt général qui justifie la restriction apportée au droit de propriété du vendeur du bien préempté.

Dans une décision n° 2000-436 DC du 7 décembre 2000, il a ainsi estimé, que, dans la mesure où « *le pouvoir de préemption des collectivités publiques, qui*

²⁹ Décision n° 2011-169 QPC du 30 septembre 2011, *Consorts M. et autres (Définition du droit de propriété)*, cons. 5 et, récemment, 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. 6 à 14.

touche aux conditions d'exercice du droit de propriété, trouve sa justification dans la réalisation, à des fins d'intérêt général, d'actions et d'opérations » ayant pour objet la mise en œuvre de politiques locales d'habitat et de mise en valeur du territoire, « *la période pendant laquelle la collectivité publique titulaire du droit de préemption ne peut utiliser ou aliéner un bien préempté, dans un but étranger aux fins précitées, sans avoir au préalable proposé sa rétrocession à l'ancien propriétaire ne saurait être réduite au point de remettre en cause le motif d'intérêt général qui a justifié l'exercice du droit de préemption* ». Le Conseil constitutionnel a validé, à ce titre, une période de cinq ans³⁰.

Le Conseil a ensuite tenu un raisonnement similaire lorsqu'il s'est prononcé à deux reprises sur le droit de préemption des sociétés d'aménagement foncier et d'établissement rural (SAFER).

Dans sa décision du 9 octobre 2014, le Conseil constitutionnel a rappelé que « *le 1° de l'article 29 donne une nouvelle rédaction du paragraphe I de l'article L. 141-1 du code rural et de la pêche maritime relatif aux missions des sociétés d'aménagement foncier et d'établissement rural ; qu'il dispose que ces sociétés ont pour mission de "favoriser l'installation, le maintien et la consolidation d'exploitations agricoles ou forestières afin que celles-ci atteignent une dimension économique viable au regard des critères du schéma directeur régional des exploitations agricoles, ainsi que l'amélioration de la répartition parcellaire des exploitations" ; qu'il dispose en outre qu'elles "concourent" à la diversité des systèmes de production, à la diversité des paysages, à la protection des ressources naturelles et au maintien de la diversité biologique, qu'elles "contribuent" au développement durable des territoires ruraux et qu'elles "assurent" la transparence du marché foncier rural ; que le législateur n'a pas entendu modifier ces dispositions relatives à l'objet de ces sociétés en définissant, à l'article L.143-2 du même code, les objectifs de leur droit de préemption ; que les dispositions de cet article L. 143-2 n'ont pas pour objet et ne sauraient, sans porter aux conditions d'exercice du droit de propriété et à la liberté contractuelle une atteinte disproportionnée au regard de l'objet des missions de ces sociétés, permettre que l'exercice du droit de préemption qui leur est confié par les dispositions de l'article L. 143-1 soit mis en œuvre pour des motifs qui ne se rattachent pas principalement à leur mission de favoriser l'installation, le maintien et la consolidation d'exploitations agricoles ou forestières afin que celles-ci atteignent une dimension économique viable au regard des critères du schéma directeur régional des exploitations agricoles, ainsi que l'amélioration de la répartition parcellaire des exploitations ; que,*

³⁰ Décision n° 2000-436 DC du 7 décembre 2000, *Loi relative à la solidarité et au renouvellement urbains*, cons. 24 et 25 ;

sous cette réserve, les dispositions de l'article L. 143-2 du code rural et de la pêche maritime sont conformes à la Constitution »³¹.

Dans la même décision, contrôlant la possibilité pour les SAFER d'exercer leur droit de préemption sur l'usufruit de certains biens susmentionnés, le Conseil constitutionnel a jugé : *« Considérant, d'autre part, que l'exercice, par une société d'aménagement foncier et d'établissement rural, de son droit de préemption sur la nue-propriété est possible soit lorsque cette société détient déjà l'usufruit du bien, soit lorsqu'elle est en mesure de l'acquérir concomitamment, soit lorsque la durée de l'usufruit restant à courir ne dépasse pas deux ans, soit "dans le but de la rétrocéder, dans un délai maximal de cinq ans, à l'usufruitier de ces biens" ; que, dans les trois premiers cas, les dispositions contestées encadrent précisément les conditions d'exercice du droit de préemption sur la nue-propriété d'un bien en fixant des conditions qui sont en adéquation avec l'objectif poursuivi ; que toutefois, eu égard à l'incidence de la durée de la détention de la nue-propriété sur la valeur de celle-ci et en l'absence de garantie légale faisant obstacle à ce que les sociétés d'aménagement foncier et d'établissement rural conservent la nue-propriété de biens au-delà du délai de cinq ans prévu par ces dispositions, la faculté donnée à ces sociétés d'exercer leur droit de préemption sur la nue-propriété dans le but de la rétrocéder à l'usufruitier porte aux conditions d'exercice du droit de propriété une atteinte disproportionnée au regard des missions qu'ils leurs sont confiées ; que, par suite, au cinquième alinéa de l'article L. 143-1 du code rural et de la pêche maritime, les mots "ou dans le but de la rétrocéder, dans un délai maximum de cinq ans, à l'usufruitier de ces biens" doivent être déclarés contraires à la Constitution »³².*

Dans sa décision du 16 mars 2017, le Conseil a précisé que le *« droit de préemption des sociétés d'aménagement foncier et d'établissement rural visé à permettre l'installation des agriculteurs ou le maintien et la consolidation des exploitations agricoles, en rétrocédant aux intéressés, à l'issue d'un certain délai, les parts ou actions préemptées. Les dispositions de l'article 3 de la loi déferée ont pour objet d'éviter que l'accomplissement, par ces sociétés, de leurs missions d'intérêt général et l'exercice de leur droit de préemption puissent être tenus en échec par la cession, non pas de la totalité, mais de seulement une partie des parts ou actions d'une société détentrice de biens ou droits immobiliers agricoles.*

« Toutefois, le droit de préemption prévu par ces dispositions peut s'exercer dès lors que les parts ou actions cédées sont susceptibles de conférer la majorité ou

³¹ Décision n° 2014-701 DC du 9 octobre 2014, *Loi d'avenir pour l'agriculture, l'alimentation et la forêt*, cons. 21

³² Décision précitée, cons.24.

une minorité de blocage à leur acquéreur. L'exercice de ce droit ne garantit donc pas à la société d'aménagement foncier et d'établissement rural d'être majoritaire dans la société détentrice des biens ou des droits immobiliers. La rétrocession des parts ou actions ainsi préemptées n'est donc pas nécessairement de nature à permettre l'installation d'un agriculteur ou même le maintien et la consolidation d'exploitation agricole.

« En outre, la durée de détention, par la société d'aménagement foncier et d'établissement rural, des parts ou actions préemptées est susceptible d'affecter la valorisation de la société. Or, si les sociétés d'aménagement foncier et d'établissement rural sont tenues de rétrocéder les biens préemptés, aucune garantie légale ne fait obstacle à ce qu'elles conservent ceux-ci au-delà du délai légal.

« Enfin, la seule réserve à l'exercice de ce droit de préemption est le droit de préférence reconnu aux seuls associés d'un groupement foncier agricole, en place depuis plus de dix ans.

« Il résulte de ce qui précède que les dispositions contestées portent une atteinte disproportionnée au droit de propriété et à la liberté d'entreprendre »³³.

Dans cette dernière décision, le Conseil constitutionnel a ainsi observé non seulement que le dispositif retenu par le législateur ne permettrait pas toujours de satisfaire l'objectif qui motive le recours au droit de préemption mais aussi qu'il n'était pas assorti des garanties de nature à contraindre la société titulaire du droit de préemption d'un usage du bien conforme à cette finalité et, enfin, qu'une seule catégorie de personnes soumises à ce droit de préemption en était exceptée.

* Dans une autre décision portant sur le transfert de biens de l'État vers l'association nationale pour la formation professionnelle des adultes (AFPA), le Conseil s'est également attaché au lien étroit entre ce transfert et la finalité d'intérêt général qui le justifiait. Après avoir rappelé que les exigences constitutionnelles liées à l'égalité devant la loi et les charges publiques ainsi qu'au droit de propriété, faisaient obstacle à ce que « *des biens faisant partie du patrimoine de personnes publiques puissent être aliénés ou durablement grevés de droits au profit de personnes poursuivant des fins d'intérêt privé sans contrepartie appropriée eu égard à la valeur réelle de ce patrimoine* », il a constaté qu'aucune disposition législative applicable au transfert des biens en cause ne permettait de garantir qu'ils demeureront affectés aux missions de service public dévolues à cette association. Cette absence de garantie d'usage

³³ Décision n° 2017-748 DC du 16 mars 2017, *Loi relative à la lutte contre l'accaparement des terres agricoles et au développement du biocontrôle*, paragr. 6 à 10.

conforme à la destination du transfert emporte la méconnaissance de la protection constitutionnelle de la propriété des biens publics et, ce faisant, la censure de la disposition en cause³⁴.

* En ce qui concerne la fixation du prix auquel un bien est cédé, le Conseil a toujours considéré que le recours au juge de l'expropriation permettait d'assurer le caractère « *juste* » de l'indemnité préalable qui doit être accordée à la personne expropriée³⁵.

Toutefois, l'intervention du juge n'est pas toujours considérée par le Conseil constitutionnel comme une garantie suffisante.

Ainsi, le Conseil a censuré une disposition qui prévoyait que, dans le cadre d'une adjudication immobilière, le créancier poursuivant était déclaré, en l'absence d'enchères, adjudicataire au montant de la mise à prix déterminée par le juge. Il a en effet considéré « *qu'un tel transfert de propriété est contraire au principe du libre consentement qui doit présider à l'acquisition de la propriété, indissociable de l'exercice du droit de disposer librement de son patrimoine ; que ce dernier est lui-même un attribut essentiel du droit de propriété ; que la possibilité pour le créancier poursuivant d'abandonner les poursuites avant l'audience de renvoi [...] ne saurait être assimilée à une décision de ne pas acquérir celui-ci, l'intention ainsi exprimée par le créancier de ne pas s'obliger procédant non de son libre consentement mais de la contrainte d'éléments aléatoires ; que l'abandon des poursuites par le créancier est en outre de nature à faire obstacle au recouvrement de sa créance ; qu'en conséquence et nonobstant, d'une part, la possibilité pour le créancier poursuivant déclaré adjudicataire d'office de se faire substituer, dans les deux mois de l'adjudication, toute personne remplissant les conditions pour enchérir [...] et, d'autre part, la possibilité pour toute personne de faire une surenchère en application des dispositions procédurales de droit commun, de telles limitations apportées à l'exercice du droit de propriété revêtent un caractère de gravité tel que l'atteinte qui en résulte dénature le sens et la portée de ce droit* »³⁶.

Cette censure, toutefois, s'expliquait avant tout par le fait qu'une personne se trouvait forcée d'entrer en propriété d'un bien à un prix qu'elle n'avait pas fixé.

À l'inverse, un mécanisme analogue, qui déclarait le créancier poursuivant, dans le cadre d'une saisie immobilière, adjudicataire d'office de l'immeuble a été

³⁴ Décision n° 2010-67/86 QPC du 17 décembre 2010, *Région Centre et région Poitou-Charentes (AFPA - Transfert de biens publics)*, cons. 3 à 5.

³⁵ Décision n° 2012-275 QPC du 28 septembre 2012, *Consorts J. (Obligation pour le juge de l'expropriation de statuer sur le montant de l'indemnité indépendamment des contestations)* ; décision n° 2012-247 QPC du 16 mai 2012, *Consorts L. (Ordonnance d'expropriation pour cause d'utilité publique)*.

³⁶ Décision n° 98-403 DC du 29 juillet 1998, *Loi d'orientation relative à la lutte contre les exclusions*, cons. 40.

déclaré conforme au droit de propriété dans la mesure où, notamment, c'est le créancier lui-même qui fixe le montant de la première enchère : « *en prévoyant que le créancier poursuivant est déclaré adjudicataire d'office au montant de la première enchère fixée par lui, [les dispositions en cause] font obstacle à ce que le créancier poursuivant se voie imposer un transfert de propriété moyennant un prix auquel il n'aurait pas consenti* ». Les droits du débiteur du bien saisi étaient quant à eux garantis par le fait qu'il pouvait « *obtenir l'autorisation judiciaire de vendre le bien à l'amiable ; qu'à défaut, la vente a lieu par adjudication ; que les articles 2205 et 2206 disposent que l'adjudication de l'immeuble a lieu aux enchères publiques à l'audience du juge ; que, dans le cadre de cette procédure, le débiteur peut saisir le juge afin de voir fixer une mise à prix en rapport avec la valeur vénale de l'immeuble et les conditions du marché ; que l'enchère est ouverte à toute personne qui justifie de garanties de paiement ; que l'adjudication d'office au créancier poursuivant au montant de la mise à prix initiale n'intervient qu'à défaut de toute enchère* »³⁷.

2. – L'application à l'espèce

Il résulte de la jurisprudence constitutionnelle que le droit de préemption, qui vient restreindre les conditions d'exercice du droit de propriété, est conforme à la Constitution s'il est justifié par un objectif d'intérêt général et s'il ne constitue pas, compte tenu de l'objectif ainsi poursuivi, une atteinte disproportionnée à l'exercice du droit de propriété. Après avoir rappelé cette formulation de principe (paragr. 4), le Conseil constitutionnel a distingué d'une part le droit de préemption du locataire ou de l'occupant de bonne foi, d'autre part le droit de préemption de la commune.

* En ce qui concerne le droit de préemption du locataire ou de l'occupant de bonne foi, le Conseil a d'abord précisé qu'il ne peut s'exercer qu'à l'occasion de la première vente d'un local d'habitation ou à usage mixte d'habitation et professionnel consécutive à la division ou subdivision de l'immeuble qui l'inclut, suivant l'interprétation constante qui en est donnée par la Cour de cassation (paragr. 5).

Le Conseil constitutionnel a ensuite caractérisé l'objectif d'intérêt général poursuivi par le législateur : il s'agit de permettre aux intéressés d'être maintenus dans leur logement, alors, notamment qu'ils peuvent être menacés, dans le cadre d'une opération spéculative, de se voir signifier leur congé, à l'échéance du bail ou à l'expiration de leur titre d'occupation, par l'acheteur de leur local (paragr. 6). Un tel objectif ressort des différents travaux préparatoires,

³⁷ Décision n° 2011-206 QPC du 16 décembre 2011, *M. Noël C. (Saisie immobilière, montant de la mise à prix)*, cons. 6 et 7.

qui révèlent la volonté du législateur de protéger le locataire ou occupant de bonne foi d'une opération spéculative d'achat suivi d'une revente.

Toutefois, compte tenu de l'objectif ainsi poursuivi, le Conseil constitutionnel s'est interrogé sur la durée pendant laquelle ce droit de préemption est susceptible de s'appliquer, ainsi que sur ses titulaires.

En effet, le législateur a lié le droit de préemption à la division de l'immeuble. Ce faisant, il a considéré que le locataire est plus exposé au risque de perdre son logement lorsque l'immeuble a fait l'objet d'une division. Effectivement, la liquidité du marché est plus importante pour les petits lots et, ce faisant, la probabilité de se voir signifier un congé pour vente est plus élevée dans ce cas : dans le cadre d'opérations spéculatives, il est plus intéressant de vendre un logement non occupé et, donc, préférable de signifier son congé au locataire en cause.

Pour autant, ce qui est vrai pour le locataire de l'immeuble au moment de sa division, ne l'est plus pour celui qui lui succède après cette division. Ce nouveau locataire prend à bail un appartement appartenant à un immeuble déjà divisé. Il est dans la même situation que le locataire d'un immeuble divisé, dès sa construction, auquel le juge judiciaire a considéré que le droit de préemption n'était pas susceptible de s'appliquer.

Dès lors, le Conseil constitutionnel a 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] »* (paragr. 7)

En outre, 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 »* (paragr. 8).

Le Conseil a déduit de ces garanties légales que, sous la réserve d'interprétation susmentionnée, 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 (paragr. 9).

* Le Conseil constitutionnel s'est ensuite attaché à l'objet du droit de préemption de la commune. Il a tout d'abord observé qu'en l'instaurant, le législateur a poursuivi le même objectif d'intérêt général que pour le droit de préemption du locataire (paragr. 11) : il s'agit d'aider les locataires moins fortunés à se maintenir dans leur logement et de les préserver des effets délétères des ventes à la découpe. Toutefois, le Conseil constitutionnel a relevé que le législateur n'a pas pour autant restreint l'usage que la commune est ultérieurement 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 (...)* » (même paragr.) : la loi précise uniquement que l'exercice de ce droit a pour objet d'assurer le maintien dans les lieux des locataires. Aucune disposition n'impose à la commune d'utiliser le bien conformément à cette destination première. Une fois le bien préempté, la commune est seulement tenue par la poursuite du bail précédent et rien ne lui interdit de céder à nouveau ce bien.

Par comparaison, l'article L. 213-11 du code de l'urbanisme prévoit expressément que les biens acquis par l'exercice du droit de préemption urbain des communes « *doivent être utilisés ou aliénés pour l'un des objets mentionnés au premier alinéa de l'article L. 210-1 [c'est-à-dire ceux justifiant le recours au droit de préemption]* » et que « *si le titulaire du droit de préemption décide d'utiliser ou d'aliéner pour d'autres objets [...] un bien acquis depuis moins de cinq ans par exercice de ce droit, il doit informer de sa décision les anciens propriétaires ou leurs ayants cause universels ou à titre universel et leur proposer l'acquisition de ce bien en priorité* ». De la même manière, l'article L. 143-2 du code rural et de la pêche maritime énumère les objectifs justifiant le recours au droit de préemption des SAFER.

Le Conseil a également mis en avant le dernier alinéa du paragraphe I de l'article 10, qui 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'acquiescer 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 (paragr. 12).

Ainsi, l'intensité de l'atteinte portée au droit de propriété est plus forte puisque, d'une part, l'intéressé peut se voir imposer une cession à un prix, déterminé par le juge, qu'il n'a pas fixé, et que, d'autre part, la disposition est susceptible d'allonger considérablement les délais de vente.

Le Conseil constitutionnel a déduit de ces deux éléments relatifs à l'objectif poursuivi et à l'intensité de l'atteinte portée aux intérêts des propriétaires que « *les dispositions contestées portent une atteinte disproportionnée au droit de propriété* » (paragr. 13).

Considérant qu'aucun motif ne justifie de reporter les effets de la déclaration d'inconstitutionnalité, le Conseil constitutionnel a prononcé cette censure à effet immédiat (paragr. 18).

D. – La méconnaissance du principe d'égalité devant la loi

Cette jurisprudence est bien connue : le Conseil constitutionnel juge de manière constante que « *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* » (paragr. 14).

* Le requérant critiquait la différence de traitement qui résulterait du fait qu'une vente consécutive à une cession à titre onéreux entre parents ou alliés jusqu'au quatrième degré ne serait pas considérée comme une première vente soumise à préemption alors qu'il en irait ainsi de la vente consécutive à une transmission à titre gratuit entre parents.

En réponse, le Conseil a souligné que 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* » (paragr. 15). La différence de traitement instituée est en rapport avec l'objet de la loi.

Après avoir relevé qu'ils « *ne sont pas entachés d'incompétence négative et ne méconnaissent aucun autre droit ou liberté que la Constitution garantit* » (paragr. 16), le Conseil a déclaré conformes à la Constitution, sous la réserve énoncée au paragraphe 7, les quatre premiers alinéas du paragraphe I ainsi que la deuxième phrase du paragraphe III 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.