



Lionel Goutalier

DEA de droit public économique

Article 10 de la loi du 31 décembre 1975 : Le droit de préemption subsidiaire de la commune après renonciation du locataire, instauré par la loi ALUR du 24 mars 2014

Parmi les mesures portées par la loi ALUR (n° 2014-366) du 24 mars 2014 visant à renforcer la protection des locataires, l'introduction d'un nouveau droit de préemption ouvert à la commune, dans le cadre de l'article 10 de la loi du 31 décembre 1975, relatif au droit de préemption du locataire ou occupant de bonne foi, n'en fini pas de laisser le juriste perplexe.

L'article 5, II, 1°, a) de la loi ALUR a en effet modifié l'article 10, I de la loi n° 75-1351 du 31 décembre 1975, en créant un nouveau droit de préemption subsidiaire¹, établi au bénéfice de la commune – et elle seule –, et justifié par le maintien en place des locataires (ou occupants de bonne foi). En cas d'absence d'acceptation par ces derniers de l'offre de vente à laquelle est tenu le propriétaire-bailleur au titre de l'article 10 précité, la commune dispose d'un délai de deux mois pour décider d'acquérir le ou les logements.

Ce nouveau droit de préemption répond donc à un objectif précis, puisqu'il vise à « *assurer le maintien dans les lieux des locataires* », qui est d'ailleurs assez étonnant en regard de l'article 10 de la loi de 1975 étant donné que celui-ci s'inscrit précisément dans le cadre de la vente d'un bien loué et non d'un bien vendu libre.

1- Ce droit de préemption a aussi été appelé droit de « *postemption* » dans les débats parlementaires (cf. AN, 1^{ère} séance du 15 janv. 2014 et les discussions sous les amendements n° 540, 188, 768 (sous-amendement), et 300).

En tout état de cause, ce droit de préemption subsidiaire est totalement autonome des autres droits de préemption publics et existe sans référence aux droits de préemption urbain ou ZAD, ou à l'institution de zones de préemption. A la différence des droits de préemption prévus au code de l'urbanisme, il n'a pas à être mentionné dans les certificats d'urbanisme². Et les textes n'ont prévu aucune articulation qui permettrait d'exclure l'accomplissement de l'une ou l'autre des formalités afférentes à chacun des droits de préemption qui peuvent s'appliquer à un même immeuble. Ce qui implique, concrètement, en vertu du principe d'indépendance des législations, que, le cas échéant, l'ensemble des obligations de purge soit mis en œuvre, décalant d'autant la conclusion de la vente. Ainsi, même si la commune, en tant que titulaire du droit de préemption urbain³, a déjà renoncé à préempter au titre de la déclaration préalable qui lui a été adressée en application de l'article L. 213-2 du code de l'urbanisme, le défaut d'acceptation par le locataire de l'offre de vente faite en vertu de l'article 10 de la loi de 1975 emporte l'obligation de notifier une nouvelle fois à la commune le prix et les conditions de la vente du local pour laquelle le locataire n'a pas donné suite. La commune disposera alors d'un délai de deux mois pour décider d'acquérir le ou les logements au prix déclaré ou proposer de les acquérir à un prix inférieur.

Les commentaires ci-dessous décomposent les cinq principales étapes de la procédure créée par les nouveaux alinéas 5 et 6 de l'article 10, I de la loi du 31 décembre 1975 :

• Mécanisme du droit de préemption de la commune exercé subsidiairement au droit de préemption du locataire

1. Si le ou les locataires renoncent à exercer leurs droits de préemption, le bailleur doit, à peine de nullité, « communiquer » (notifier) sans délai à la commune (au maire) 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.

Aucun formulaire de déclaration d'intention d'aliéner n'est prévu. Cette notification est adressée (dans les meilleurs délais) au maire de la commune sur le territoire de laquelle est situé l'immeuble. Cette obligation s'impose dans tous les cas de figure⁴, que l'absence d'acceptation de l'offre corresponde au premier droit de préemption du locataire (art. 10, al. 1^{er}) ou, éventuellement, à son second droit de préemption (art. 10, al. 3), c'est-à-dire, lorsque la vente intervient au final à des conditions ou un prix plus avantageux pour l'acquéreur.

Par parallélisme avec la notification de l'offre de vente faite au locataire ou occupant de bonne foi telle que prévue au premier alinéa de l'article 10, I de la loi de 1975, cette notification devrait se faire selon les mêmes formes, soit par lettre recommandée avec avis de réception (LRAR) ou signification par voie d'huissier.

2. Pour assurer le maintien dans les lieux des locataires, la commune dispose alors d'un délai de deux mois à compter de cette notification pour décider d'acquérir le ou les logements au prix déclaré ou faire une proposition d'acquisition à un prix inférieur.

Le texte ne le précise pas mais la commune peut évidemment renoncer expressément dans le délai de deux mois. De même, passé ce délai, la commune sera réputée avoir renoncé à l'acquisition. (Ce qui ne devrait pas lui

2- Voir pour une étude d'ensemble : L. Goutalier, « Les effets du certificat d'urbanisme sur les droits de préemption du code de l'urbanisme », BJD 2/2014, p. 79.

3- Pour mémoire, on rappellera que la loi Aurillac (n° 2006-685) du 13 juin 2006, avait inséré, par l'ajout d'un article L. 210-2 au code de l'urbanisme, un nouveau motif de préemption visant à protéger les locataires en place. Selon cet article, en cas de vente d'un immeuble à usage d'habitation, la commune peut faire usage de son droit de préemption pour assurer le maintien dans les lieux des locataires, sans condition d'un nombre minimum de logements (cf. CE 2 déc. 2011, M. Bourgeois, req. n° 343104), contrairement à l'article 10-1 de la loi du 31 décembre 1975 relatif à la « vente en bloc » d'un immeuble (autre dispositif apporté par la loi Aurillac et renforcé, là encore, par la loi ALUR).

4- A défaut d'accomplissement de ces formalités, « toute vente à un autre acquéreur est réputée nulle » (art. 10, I, al. 5, in fine de la loi du 31 déc. 1975).

interdire de changer d'avis dans l'hypothèse d'une seconde notification, suite à la renonciation du locataire ou occupant de bonne foi à son second droit de préemption, en cas de vente à un prix ou des conditions plus avantageux, voir *infra*).

Au regard de l'objectif poursuivi par le législateur, on peut souligner, d'une part, que la commune n'a aucune obligation de maintenir les baux d'habitation pendant un quelconque délai. D'autre part, la circonstance que le locataire qui a renoncé ait également fait part de son intention de quitter les lieux et donné son congé ne fait pas obstacle à l'obligation formelle d'adresser à la commune le prix et les conditions de la vente du logement pour lequel il n'y a pas eu acceptation de l'offre. En effet, le mécanisme prévu par la nouvelle rédaction de l'article 10, I, alinéa 5 de la loi de 1975 dispose que, en cas de renonciation du locataire ou occupant de bonne foi, « *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 des offres de vente par les locataires ou occupants de bonne foi* ». Compte tenu de la rédaction impérative du texte, il s'agit d'une obligation dont le fait générateur est constitué par la seule renonciation du locataire, sachant qu'à défaut de purge, toute vente à un autre acquéreur est « *réputée nulle*⁵ ».

Par conséquent, et, il faut bien le reconnaître, aussi paradoxal que cela puisse paraître dans l'hypothèse où le locataire aurait manifesté son intention de quitter les lieux, il conviendra néanmoins de purger le droit de préemption subsidiaire établi au bénéfice de la commune, en précisant éventuellement dans la notification qui lui sera faite le contexte particulier lié au départ du locataire⁶.

3. En cas de décision d'acquérir et à défaut d'accord amiable, le prix d'acquisition est fixé par le juge de l'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).

Les modalités de saisine du juge de l'expropriation pour fixation du prix ne sont pas définies. La loi ne prévoit pas non plus que le juge puisse intervenir pour opérer le transfert de propriété. Faute de précisions, il conviendra vraisemblablement de se référer aux dispositions des articles R. 13-21 et suivants du code de l'expropriation : à défaut d'accord amiable dans le délai d'un mois, la saisine du juge de l'expropriation est faite par la partie la plus diligente (échange de mémoires, etc.).

On doit noter que la loi ne prévoit pas la possibilité pour le propriétaire de renoncer à la vente ou de se rétracter, y compris en cas de désaccord sur le prix⁷.

4. 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.

5- La sanction du défaut de purge du droit de préemption subsidiaire de la commune devrait se traduire, en toute logique, par une action en nullité (relative), soumise à la prescription quinquennale de droit commun.

6- La question qui peut se poser dans ces conditions porte en définitive sur la faculté pour la commune de préempter, alors que le seul motif susceptible de justifier sa décision, soit le maintien dans les lieux du locataire, a disparu. La légalité de la décision d'acquérir par la commune pourrait le cas échéant être contestée devant le juge. Pour autant, en l'absence de précisions jurisprudentielles sur l'application du texte qui permettraient de conclure à l'inopposabilité de ce nouveau droit de préemption dans l'hypothèse d'un locataire ayant quitté lieux, la prudence commande, selon nous, d'accomplir l'obligation formelle de communication à la commune telle que prévue à l'article 10, I, alinéa 6 de la loi de 1975, quand bien même l'on peut supposer que cette communication ne serait faite que pour l'information de la collectivité, privée en quelque sorte de toute possibilité de préempter.

7- Si tel devait être le cas, on pourrait douter sérieusement de la constitutionnalité du dispositif. En cas de litige, une question prioritaire de constitutionnalité (QPC) ou la saisine de la Cour européenne des droits de l'homme (CEDH) serait à envisager compte tenu du peu de garanties accordées au droit de propriété et aux libertés fondamentales. On pourrait voir en effet dans l'exercice ce droit de préemption une tentative d'expropriation déguisée, non fondée sur un critère d'utilité publique et approuvée après enquête publique. Par ailleurs, en l'absence (à ce jour) de jurisprudence, il n'est pas certain que la « communication » effectuée par le bailleur à la commune du prix et des conditions de la vente (auxquels le locataire n'a pas donné suite) s'analyse civilement comme une sollicitation. En effet, contrairement aux alinéas précédents de l'article 10, I de la loi de 1975, concernant les notifications au locataire ou occupant de bonne foi et qui disposent expressément que ces notifications valent « offres de vente », le texte relatif à l'information de la commune ne précise rien.

A l'instar de ce qui est prévu en matière de droit de préemption urbain ou ZAD (cf. art. L. 213-14 du code de l'urbanisme), la loi laisse entendre que la décision d'acquérir est susceptible de former la vente mais n'emporte pas transfert de propriété. A défaut de paiement ou de consignation du prix dans un délai de six mois, le propriétaire, par une sorte de « caducité légale » de la décision d'acquérir, recouvre toute liberté de disposer de son bien, sans avoir à recourir à un quelconque mécanisme de rétrocession.

Et, *a priori*, il ne s'agit pas d'une faculté, à défaut de paiement ou de consignation dans le délai limite, rien n'indique que le vendeur puisse contraindre la commune à acquérir.

5. Si le prix ou les conditions d'acquisition par la commune sont plus avantageux que ceux proposés la première fois au locataire, y compris après que le juge de l'expropriation soit intervenu pour la fixation du prix, compte tenu des dispositions du 3^{ème} alinéa de l'article 10, I de la loi de 1975, le propriétaire ou, le cas échéant, le notaire devrait procéder à une nouvelle purge du droit de préemption du locataire, au titre de son second droit de préemption.

Le troisième alinéa de l'article 10, I de la loi de 1975 (résultant de la loi n° 94-624 du 21 juillet 1994 relative à l'habitat), qui a supprimé le droit de substitution du locataire pour mettre en place, toujours au profit de celui-ci, un second droit de préemption (en cas de vente à des conditions ou à un prix plus avantageux pour l'acquéreur) n'a fait l'objet d'aucune harmonisation avec les dispositions de la loi ALUR instaurant le droit de préemption subsidiaire de la commune.

En principe, rien n'exclut que le locataire ne puisse exercer son second droit de préemption s'il s'avère que l'action de la commune, dans le cadre de l'exercice de son nouveau droit de préemption subsidiaire, débouche sur une vente du logement à un prix ou à des conditions plus avantageux que la première offre faite au locataire. Certes, la commune ne peut être regardée comme un acquéreur comme les autres, mais rien n'indique que lorsqu'elle a pris la décision d'acquérir à un prix inférieur (ou que le prix fixé par le juge de l'expropriation est inférieur) à celui proposé au locataire, ce dernier soit privé de la possibilité d'exercer son second droit de préemption tel qu'il est organisé au troisième alinéa de l'article 10, I de la loi.

Quoi qu'il en soit, comme le souligne le cinquième alinéa de l'article 10, I de la loi de 1975, notamment dans l'hypothèse où la commune aurait renoncé une première fois à se porter acquéreur suite à la renonciation du locataire lors de la purge de son premier droit de préemption, en cas d'absence d'acceptation par le locataire de l'offre de vente qui lui est faite au titre de son second droit de préemption (à raison d'une vente à des conditions plus avantageuses pour l'acquéreur), la commune bénéficiera à nouveau d'un droit de préemption subsidiaire.

DROIT DE PREEMPTION DU LOCATAIRE – LOI n° 75-1351 du 31 décembre 1975, article 10

Texte antérieur à la loi ALUR (loi n° 2014-366 du 24 mars 2014)	Texte issu de la loi ALUR applicable à compter du 27 mars 2014
Loi n° 75-1351 du 31 décembre 1975 relative à la protection des occupants de locaux à usage d'habitation	
Article 10	Article 10 Modifié par LOI n°2014-366 du 24 mars 2014 - art. 5, II, 1°
<p>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.</p> <p>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.</p> <p>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.</p> <p>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.</p> <p>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.</p>	<p><i>Sans changement.</i></p> <p><i>Sans changement.</i></p> <p><i>Sans changement.</i></p> <p><i>Sans changement.</i></p> <p><i>Sans changement.</i></p>

<p>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.</p> <p>A 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.</p> <p>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.</p>	<p>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. A défaut, toute vente à un autre acquéreur est réputée nulle.</p> <p>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. A 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.</p> <p><i>Sans changement.</i></p> <p><i>Sans changement.</i></p> <p><i>Sans changement.</i></p> <p>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.</p>
--	---