



HAL
open science

Droit de préemption. Quid de la légalité de la décision de préemption prise par le maire

Jean-François Struillou

► **To cite this version:**

Jean-François Struillou. Droit de préemption. Quid de la légalité de la décision de préemption prise par le maire. Revue de droit immobilier. Urbanisme - construction, 2021, 04, pp.220. hal-03509451

HAL Id: hal-03509451

<https://nantes-universite.hal.science/hal-03509451v1>

Submitted on 11 Apr 2022

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

Droit de préemption urbain. Quid de la légalité de la décision de préemption prise par le maire ?

CE, 28 janvier 2021, Stés Matimo, Perspective Avenir et Juliette, n° 429584, Rec. tables (à paraître).

« (...) 2. En premier lieu, aux termes de l'article L. 2122-22 du code général des collectivités territoriales : " Le maire peut, (...) par délégation du conseil municipal, être chargé, en tout ou partie, et pour la durée de son mandat : (...) / 15° D'exercer, au nom de la commune, les droits de préemption définis par le code de l'urbanisme, que la commune en soit titulaire ou délégataire, de déléguer l'exercice de ces droits à l'occasion de l'aliénation d'un bien selon les dispositions prévues à l'article L. 211-2 ou au premier alinéa de l'article L. 213-3 de ce même code dans les conditions que fixe le conseil municipal ". Aux termes du quatrième alinéa de l'article L. 2122-23 du même code : " Le conseil municipal peut toujours mettre fin à la délégation ". L'article L. 211-2 du code de l'urbanisme prévoit, dans sa rédaction alors applicable, que : " Lorsque la commune fait partie d'un établissement public de coopération intercommunale y ayant vocation, elle peut, en accord avec cet établissement, lui déléguer tout ou partie des compétences qui lui sont attribuées par le présent chapitre / Toutefois, la compétence d'un établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre, (...) ainsi que celle de la métropole de Lyon en matière de plan local d'urbanisme, emporte leur compétence de plein droit en matière de droit de préemption urbain. ". Le premier alinéa de l'article L. 213-3 du même code dispose que : " Le titulaire du droit de préemption peut déléguer son droit à l'État, à une collectivité locale, à un établissement public y ayant vocation ou au concessionnaire d'une opération d'aménagement. Cette délégation peut porter sur une ou plusieurs parties des zones concernées ou être accordée à l'occasion de l'aliénation d'un bien. Les biens ainsi acquis entrent dans le patrimoine du délégataire ". Il résulte de ces dispositions que le conseil municipal a la possibilité de déléguer au maire, pour la durée de son mandat, en conservant la faculté de mettre fin à tout moment à cette délégation, d'une part, l'exercice des droits de préemption dont la commune est titulaire ou délégataire, afin d'acquérir des biens au profit de celle-ci, et, d'autre part, le cas échéant aux conditions qu'il détermine, le pouvoir de déléguer l'exercice de ces droits à certaines personnes publiques ou au concessionnaire d'une opération d'aménagement à l'occasion de l'aliénation d'un bien particulier, pour permettre au délégataire de l'acquérir à son profit.

3. Il ressort des pièces du dossier soumis aux juges du fond que, par délibération du 28 avril 2014, le conseil municipal de La Croix Saint-Ouen a notamment délégué au maire le pouvoir, pendant toute la durée de son mandat, " d'exercer au nom de la commune les droits de préemption définis par le code de l'urbanisme, que la commune en soit titulaire ou délégataire ". La circonstance que cette délibération soit antérieure à la décision du 8 juillet 2015 par laquelle la commune de La Croix Saint-Ouen a reçu du président de la communauté d'agglomération de la région de Compiègne délégation pour préempter les deux parcelles litigieuses est sans incidence sur la compétence que le maire de La Croix Saint-Ouen tenait de la délibération du 28 avril 2014, pour toute

la durée de son mandat sauf à ce qu'il soit mis fin à cette délégation, pour exercer au nom de la commune les droits de préemption définis par le code de l'urbanisme, pourvu que celle-ci en soit titulaire ou délégataire à la date de la préemption. Par suite, les sociétés requérantes ne sont pas fondées à soutenir que la cour administrative d'appel a commis une erreur de droit en ne déduisant pas de cette circonstance que la décision de préemption était entachée d'incompétence.

5. En troisième lieu, aux termes de l'article L. 210-1 du code de l'urbanisme, dans sa rédaction applicable à la date de la décision de préemption en litige : " Les droits de préemption institués par le présent titre sont exercés en vue de la réalisation, dans l'intérêt général, des actions ou opérations répondant aux objets définis à l'article L. 300-1, à l'exception de ceux visant à sauvegarder ou à mettre en valeur les espaces naturels, ou pour constituer des réserves foncières en vue de permettre la réalisation desdites actions ou opérations d'aménagement. (...) / Toute décision de préemption doit mentionner l'objet pour lequel ce droit est exercé. (...) ". Il résulte de ces dispositions que, pour exercer légalement ce droit, les collectivités titulaires du droit de préemption urbain doivent, d'une part, justifier, à la date à laquelle elles l'exercent, de la réalité d'un projet d'action ou d'opération d'aménagement répondant aux objets mentionnés à l'article L. 300-1 du code de l'urbanisme, alors même que les caractéristiques précises de ce projet n'auraient pas été définies à cette date, et, d'autre part, faire apparaître la nature de ce projet dans la décision de préemption. En outre, la mise en œuvre de ce droit doit, eu égard notamment aux caractéristiques du bien faisant l'objet de l'opération ou au coût prévisible de cette dernière, répondre à un intérêt général suffisant.

6. En estimant qu'il ressortait des pièces du dossier qui lui était soumis, notamment de l'étude pour la redynamisation du centre-ville réalisée le 2 mai 2011, que le projet justifiant l'exercice du droit de préemption urbain consistait en la réalisation d'un cheminement piétonnier destiné à assurer une liaison entre la mairie et l'église, que la réalité de ce projet était établie et que l'opération en litige s'inscrivait dans le cadre du réaménagement du centre-ville, la cour a porté sur ces pièces, qu'elle n'a pas dénaturées, une appréciation souveraine. Elle n'a pas inexactement qualifié les faits de l'espèce en jugeant que cette opération d'aménagement répondait à un intérêt général de nature à justifier l'exercice du droit de préemption et que la disproportion entre la surface nécessitée par le projet de liaison piétonne et la superficie du bien préempté n'était pas de nature à remettre en cause cet intérêt général eu égard, d'une part, à la circonstance qu'une préemption limitée à une partie seulement des parcelles sur lesquelles portait l'intention d'aliéner n'était pas légalement possible et, d'autre part, que le surplus du terrain était susceptible d'être utilisé pour des aménagements d'intérêt public (...) ».

Observations. Dans la décision, ci-dessus publiée, le Conseil d'État était saisi par l'acquéreur évincé d'un pourvoi contre l'arrêt du 7 février 2019 de la Cour administrative d'appel de Douai. Sur appel de la commune, cet arrêt avait censuré le jugement du tribunal administratif d'Amiens annulant la décision par laquelle le maire de la Croix Saint-Ouen avait préempté, le 21 juillet 2015, deux parcelles – sur lesquelles est située la « maison Balsan » – aux fins de créer une liaison piétonne entre la mairie et l'église.

Si l'arrêt rapporté mérite l'attention c'est parce qu'il apporte de nouveaux éléments de réponse à deux questions classiques. La première porte sur le contrôle de la compétence de l'autorité qui a pris la décision. Quant à la seconde, plus intéressante, elle invitait le juge administratif à vérifier si l'exercice du droit de préemption répond à un intérêt général suffisant, dans une situation où la superficie du bien préempté est manifestement disproportionnée par rapport à la surface nécessaire à l'opération d'aménagement envisagée. L'arrêt mérite d'autant plus d'être connu qu'il montre, en creux, l'étendue des pouvoirs dont disposent ici les communes et les intercommunalités pour procéder unilatéralement à l'acquisition des biens immobiliers indispensables à la réalisation des politiques d'urbanisme qu'elles entendent engager. L'analyse de la loi et de la jurisprudence administrative, applicables au litige, contribue ainsi à éclairer, une fois de plus, un phénomène profond, continu et, sans doute, inachevé, le renforcement de cette technique et la banalisation de son utilisation¹ alors que le recours à l'expropriation reste, pour les autorités locales, étroitement « cadencé ».

I. Délégations accordées au maire par le Conseil municipal

Le premier grief articulé par la requête concernait la compétence de l'auteur de la décision de préemption. Le requérant faisait valoir que le maire était incompétent pour prendre cette décision dès lors que la délibération communale lui déléguant le droit de préemption était antérieure à la décision par laquelle le président de la communauté d'agglomération avait délégué à la commune le pouvoir de préempter les deux parcelles litigieuses.

S'agissant des délégations que le conseil municipal peut accorder au maire, l'arrêt révèle d'abord l'écheveau complexe des dispositions qui organisent la matière puisque, pour dégager la solution retenue, le Conseil d'État se fonde sur pas moins de quatre articles de loi, issus de deux codes différents. Un tel enchevêtrement n'est pas fortuit : il a été dicté avant toute autre chose pour répondre à d'impératives nécessités d'intérêt général, celles de faciliter l'acquisition des immeubles indispensables aux opérations d'aménagement.

A. Délégation du droit de préemption

Un premier article de loi autorise ainsi le conseil municipal à déléguer au maire l'exercice même du droit de préemption². Il s'agit là de dispositions qui offrent aux communes d'incomparables atouts dans la mesure où la délégation consentie – dans un domaine où la décision doit être prise, notifiée et reçue par le vendeur dans un délai de deux mois à compter de la réception de la déclaration d'intention d'aliéner – permet, sans nul doute, d'assouplir et d'activer la procédure, la décision pouvant être prise par l'exécutif communal, sans avoir à convoquer au préalable le conseil municipal pour délibérer sur ce point. Aussi n'est-il pas surprenant que le législateur ait ici défini de manière particulièrement large les compétences qui peuvent être attribuées au maire.

¹ V. J.-F. Struillou, Les transformations de la question foncière. Droit de préemption et liberté contractuelle : Études foncières nov.-déc. 2002, n° 100, p. 43. – F. Bouyssou, L'hypertrophie des droits de préemption : Études foncières juill.-août 2006, n° 122, p. 35. – V. égal. H. Périnet-Marquet, Le droit de préemption au xxie siècle : Propos conclusifs : Defrénois 15 mars 2018, n° 11, p. 49.

² CGCT, art. L. 2122-22-15°

Celui-ci peut être chargé d'exercer, par délégation du conseil municipal, non pas seulement les droits de préemption dont la commune est titulaire, mais également ceux dont elle est délégataire.

C'est l'interprétation de cette règle qui était en cause.

On sait que par une délibération en date du 28 avril 2014, le conseil municipal de la Croix Saint-Ouen avait attribué au maire, conformément aux dispositions de l'article L. 2122-22-15° du Code général des collectivités territoriales, le pouvoir, pendant toute la durée de son mandat, « d'exercer au nom de la commune les droits de préemption définis par le Code de l'urbanisme, que la commune en soit titulaire ou délégataire ». Quatorze mois plus tard, le 8 juillet 2015, le président de la communauté d'agglomération de la région de Compiègne déléguait le droit de préemption urbain dont est titulaire l'EPCI pour que la commune préempte les deux parcelles. Le maire ayant reçu délégation pour exercer les droits de préemption dont la commune est délégataire, il avait donc, par une décision en date du 21 juillet 2015, préempté les biens en cause. Les requérants soutenaient néanmoins que cette décision était entachée d'incompétence dès lors que la délibération déléguant le droit de préemption au maire était intervenue antérieurement à la décision du président de l'EPCI déléguant le droit de préemption urbain à la commune.

Ce moyen est écarté par le Conseil d'État au motif que la circonstance que la délibération du 28 avril 2014 soit antérieure à la décision du 8 juillet 2015 est sans incidence sur la compétence que le maire tenait de la délibération du 28 avril 2014 pour exercer, au nom de la commune, les droits de préemption définis par le Code de l'urbanisme. L'important est donc qu'à la date de la décision, la commune soit bien compétente pour exercer le droit de préemption par délégation et que ce droit ait été délégué au maire. La solution ainsi retenue présente un intérêt indéniable dans la mesure où elle permet aux communes d'agir – là encore – avec « plus de réactivité »³, le conseil municipal n'étant pas tenu de renouveler la délégation donnée au maire à la suite de son élection lorsque, dans les semaines ou les mois qui suivent, un droit de préemption est délégué à la commune pour acquérir ponctuellement un immeuble. L'avantage de cette solution est d'autant plus certain qu'on ne saurait se satisfaire d'une configuration juridique qui imposerait une procédure lourde impliquant la convocation du conseil municipal pour que celui-ci exerce lui-même le droit de préemption ou délègue une nouvelle fois ce droit au maire, alors que la décision doit être prise dans un délai étroitement circonscrit.

Ce procédé de la délégation, pour légitime et utile qu'il soit, reste soumis à certaines conditions dont deux d'entre elles sont précisées dans l'arrêt. Tout d'abord, il est indiqué que la délégation accordée au maire n'est légale que si celle-ci n'a pas été rapportée, ce qui signifie que le conseil municipal conserve toujours « la faculté de mettre fin à tout moment à cette délégation ». Il s'agit donc là d'une délégation de pouvoir et non d'une simple délégation de signature. La première à la différence de la seconde a pour effet de réaliser un véritable transfert juridique de compétence, le conseil municipal étant dessaisi de sa compétence tout le temps que la délégation subsiste, c'est-à-dire tant qu'il n'y a pas été mis fin par délibération du conseil

³ Rép. min. n° 56436, JOAN Q, 4 octobre 2005, p. 9236.

municipal⁴. Il en résulte qu'en l'absence de toute délibération ultérieure rapportant la délégation accordée au maire, le conseil municipal ne peut se substituer à ce dernier pour prendre la décision⁵. Il est indiqué ensuite que le droit de préemption ne peut être exercé par le maire que dans le but d'acquérir des biens au profit de la commune. La jurisprudence administrative marque ainsi clairement une autre des limites dans lesquelles est enfermé le pouvoir du délégataire, le maire n'étant pas habilité à préempter des biens pour le compte d'une autre personne publique. Si l'utilisation de la délégation est ainsi étroitement encadrée c'est parce qu'il s'agit là – rappelons-le – d'une dérogation importante au principe selon lequel les compétences doivent être exercées par leur titulaire légal, mais aussi, comme le remarque avec justesse le professeur Marcel Waline, parce que l'utilisation de la délégation « sans limite et sans règle introduirait le désordre et une espèce d'anarchie dans l'Administration, privant de surcroît les administrés des garanties que ceux-ci trouvent normalement dans l'attribution des compétences à des autorités désignées avec précision dans les textes législatifs ou réglementaires qui sont les sources de ces compétences »⁶.

B. Délégation du pouvoir de déléguer le droit de préemption

Ainsi qu'en atteste l'arrêt, la loi tend d'autant plus à faciliter l'exercice du droit de préemption qu'elle autorise également le conseil municipal à déléguer au maire, pour la durée de son mandat, le cas échéant aux conditions qu'il détermine, le pouvoir même de déléguer les droits de préemption de la commune⁷. Ces dispositions visent là encore à simplifier et à activer la procédure, le droit de préemption de la commune pouvant, dans ce cas de figure, être délégué par le maire à l'État, à une collectivité locale, à un établissement public y ayant vocation ou au concessionnaire d'une opération d'aménagement, sans avoir à convoquer au préalable le conseil municipal.

Si la décision rapportée ne tranche pas explicitement la question – qui, d'ailleurs, n'était pas posée au Conseil d'État – de savoir si le maire peut déléguer non pas seulement les droits de préemption dont la commune est titulaire mais également ceux dont elle est délégataire, en revanche, il montre que le pouvoir du conseil municipal en la matière est verrouillé. D'une part, cette délégation de pouvoir⁸ ne peut être que ponctuelle : c'est seulement « à l'occasion de l'aliénation d'un bien particulier » que l'exécutif communal peut transférer le droit de préemption au délégataire. Autrement dit, la délégation ne peut ici porter sur une ou plusieurs parties des zones soumises au droit de préemption, une telle délégation ne pouvant être accordée que par une

⁴ CE, 2 mars 2011, n° 315880, Cne de Brétignolles-sur-Mer : Rec. CE 2011, tables, p. 1192 ; BJDU 2/2011, p. 124, concl. C. Landais ; RD imm. 2011, p. 351, chron. P. Soler-Couteaux ; Constr.-Urb. 2011, n° 65, note L. Santoni ; Constr.-Urb. 2011, n° 84, note P. Cornille ; JCP A 28 mars 2011, act. 230 ; JCP A 20 oct. 2011, 2313, chron. R. Vandermeeren ; AJDA 2011, p. 532 ; JurisData n° 2011-003188 ; DAUH 2012, n° 16, p. 362, chron. J.-F. Struillou.

⁵ CE, 8 avr. 2015, n° 376821, Cne de Saint-Aignan-de-Grandlieu : Rec. CE 2015, tables, p. 912-913 ; JurisData n° 2015-008303. – V. aussi, CAA Marseille, 29 janv. 2010, req. n° 08MA00279, Cne de Noves.

⁶ Note sous CE, sect., 20 mai 1966, Centre national du commerce extérieur, RDP 1966, p. 765.

⁷ CGCT, art. L. 2122-22-15°. – C. urb., art. L. 213-3 et L. 211-2.

⁸ CE, 30 déc. 2003, Cne de Saint-Gratien : JurisData n° 2003-066340 ; BJDU 1/2004, p. 52, concl. Ch. Devys et obs. J.-C. B ; Constr.-Urb. 2004, n° 111, obs. Ph. Benoit-Cattin.

délibération du conseil municipal. D'autre part, le Conseil d'État rappelle que lorsque le maire est ainsi autorisé à déléguer le droit de préemption c'est, exclusivement, pour permettre au délégataire d'acquérir le bien à son profit.

II. Le contrôle de la disproportion manifeste entre la superficie du bien préempté et celle nécessaire au projet

Sur le terrain de la légalité interne, le requérant soutenait que la décision litigieuse ne revêtait pas un intérêt général suffisant dès lors que la superficie du bien préempté était disproportionnée au regard de celle nécessaire à la réalisation du projet en vue duquel le droit de préemption avait été exercé. Autrement dit, le moyen invoqué soulevait le problème épineux de la proportionnalité qui, selon l'expression imagée de Georg Jellinek, est celui « de savoir si l'on n'a pas tiré sur des moineaux avec un canon ».

Le requérant invitait, par ce second moyen, le juge administratif à appliquer une jurisprudence classique, inaugurée dans l'arrêt "Sté RD Machines Outils"⁹. Celle-ci, nous dit-on, aurait instauré un « contrôle approfondi et concret »¹⁰ de la légalité intrinsèque des décisions de préemption et, par là même, elle aurait fixé des obligations plus strictes à la charge des collectivités. En effet, il est exigé désormais que la mise en œuvre du droit de préemption réponde, eu égard notamment aux caractéristiques du bien faisant l'objet de l'opération ou au coût prévisible de cette dernière, à un intérêt général suffisant. Le contrôle contentieux exercé sur le fondement de l'article L. 210-1 ne se borne donc plus à vérifier que, d'une part, le projet pour lequel la collectivité a préempté correspond bien, compte tenu de sa nature et de sa consistance, à une action ou opération d'aménagement répondant à l'un des objectifs énumérés à l'article L. 300-1 du code de l'urbanisme et, d'autre part, que la collectivité justifie de la réalité dudit projet¹¹. En permettant dorénavant au juge de l'excès de pouvoir de vérifier s'il existe ou non une disproportion manifeste entre la surface nécessaire au projet et la surface des parcelles acquises, le Conseil d'État a élargi sensiblement le cadre « rationnel » qu'il s'était jusqu'alors donné pour vérifier la légalité interne de la décision.

Cette avancée paraît remarquable d'un point de vue théorique dès lors que le contrôle ainsi exercé contribue à déplacer la frontière « légalité-opportunité » dans le contentieux de la préemption. S'il n'appartient pas au juge administratif de connaître de l'opportunité de la décision – en application du principe qui veut que la juridiction

⁹ CE, 6 juin 2012, n° 342328, Sté RD Machines Outils c/ Cté des cnes du Genevois : Rec. CE 2012, p. 241 et tables, p. 1021 ; BJDU 5/2012, p. 376, concl. C. Landais ; RJEP 2012, n° 703, comm. 64, concl. C. Landais ; BJCL 7-8/2012, p. 524, concl. C. Landais ; p. 529, obs. P. Poujade ; RFDA 2012, p. 889, note J.-F. Struillou ; Defrénois 2012, n° 18, p. 880, chron. J.-Ph. Meng ; RD imm. 2012, p. 580, obs. P. Soler-Couteaux ; AJDA 2012, p. 1135 ; AJDA 2012, p. 1869, note S. Pérignon ; JCP A 19 nov. 2012, n° 46, 2371, note D. Dutrieux ; JCP A 8 avr. 2013, n° 15, 2099, chron. R. Vandermeeren ; D. 2012, p. 1547, obs. R. Grand ; AJDA 2012, p. 1135, obs. R. Grand ; JCP A 18 juin 2012, n° 24, act. 419, obs. L. Erstein ; JurisData n° 2012-012263 ; DAUH 2013, n° 17, p. 348, chron. J.-F. Struillou.

¹⁰ R. Vandermeeren, in, chron. JCP A 8 avr. 2013, n° 15, 2099.

¹¹ Sur ce contrôle V. R. Hostiou et J.-F. Struillou, Expropriation et préemption. Aménagement. urbanisme. Environnement, LexisNexis, 6^{ème} éd., 2020, p. 579 et s.

administrative et l'administration active soient clairement distinctes¹² – force est d'admettre que la jurisprudence susvisée l'amène à pousser son contrôle vers de nouvelles profondeurs, à la lisière de l'opportunité, puisque le juge s'autorise ici à vérifier non pas seulement le caractère approprié de la superficie du bien compte tenu du projet d'aménagement invoqué, mais également si le prix dudit bien n'est pas trop élevé par rapport au prix du marché ou compte tenu des capacités financières de la commune, autant de conditions qui paraissaient relever jusqu'ici du seul pouvoir d'appréciation de l'Administration et qui, par conséquent, échappaient à tout contrôle.

Une lecture au premier degré de la jurisprudence semble par conséquent indiquer que le contrôle de proportionnalité vise ici à soumettre le titulaire du droit de préemption à des contraintes plus strictes. Rien n'est plus contraire à la réalité dès lors que le contrôle en question n'implique pas nécessairement la censure de la décision à chaque fois que les dimensions du bien seraient manifestement excessives au regard de la surface nécessaire au projet. Bien au contraire. Dans l'arrêt, il a ainsi été jugé que la disproportion – qui était d'un cinquième – entre la surface nécessitée par le projet de liaison piétonne et la superficie du bien préempté n'était pas, en elle-même, de nature à remettre en cause l'intérêt général ayant justifié la décision litigieuse. Si le contrôle de proportionnalité perd ici en intensité cela tient à ce que le raisonnement du juge prend également en considération, pour apprécier si l'exercice du droit de préemption répond à un intérêt général suffisant, deux éléments qui viennent tout à la fois restreindre le champ des investigations du juge et contrebalancer en faveur des autorités locales l'argumentaire des requérants. Il est ainsi tenu compte du fait que la collectivité ne peut en principe préempter une partie seulement de l'immeuble objet de la déclaration d'intention d'aliéner, ce qui peut par conséquent l'obliger à acquérir, pour des raisons d'opportunité foncière, un bien dont la superficie ne correspondrait pas nécessairement au projet envisagé. Est aussi pris en considération le fait que la collectivité n'est pas tenue de réaliser immédiatement le projet d'aménagement, ni d'utiliser l'ensemble de la superficie du bien pour réaliser ledit projet, le surplus – voire même, l'ensemble de l'immeuble – pouvant être affecté légalement à une autre opération d'intérêt général mentionnée à l'article L. 300-1¹³. L'arrêt relève d'ailleurs, pour tenter de consolider la solution retenue, « que le surplus du terrain était susceptible d'être utilisé pour des aménagements d'intérêt public » ou, selon la Cour administrative d'appel, « pour renforcer l'objectif de redynamisation du centre-ville par des aménagements publics, notamment aux abords de la voie en cause ».

Cette jurisprudence est, à n'en pas douter, infiniment accommodante vis-à-vis de la commune, celle-ci étant autorisée à acquérir une imposante maison bourgeoise, les écuries et le jardin attenants – le tout sur deux parcelles de 1 582 mètres carrés – pour y réaliser un simple cheminement piétonnier entre la mairie et l'église, lequel ne devrait couvrir que 320 mètres carrés de la surface préemptée. Le recours au droit de préemption paraît ici d'autant moins enrégimenté que la commune n'est pas tenue de

¹² J. Chevalier, L'élaboration historique du principe de séparation de la juridiction administrative et de l'administration active, LGDJ, T. XCVII, 1970.

¹³ C. urb., art. L. 213-11. V. aussi, CE, 14 janv. 1998, M. et Mme Vaniscotte : BJDU 1/1998, p. 48, concl. J.-Cl. Bonichot. – Cass. 3e civ., 1er déc. 2004, Cne de Jouars Pontchartrain c/ Épx X : Bull. civ. 2004, III, n° 233, p. 201.

justifier, à la date à laquelle elle préempte, de la réalité d'un projet d'intérêt général pour la surface qui ne serait pas affectée au projet mentionné dans la décision.

Pour conclure, reste à savoir si ce contrôle de « proportionnalité minimum » s'apparente effectivement à une simple « fausse-fenêtre » juridique, destinée avant tout à assurer une présentation harmonieuse de l'ordre juridique et dont l'exercice n'offrirait, en définitive, aucune garantie contentieuse supplémentaire au vendeur et à l'acquéreur évincé ou si, au contraire, il faut convenir que ledit contrôle recèle certaines virtualités lesquelles seraient de nature à restreindre un tant soit peu le pouvoir des autorités locales. La réponse la plus sûre apportée à cette interrogation est très certainement celle émise par Mme Claire Landais dans ses conclusions sur l'arrêt « Sté RD Machines Outils », lesquelles font valoir que la censure ne semble ici envisageable « que dans le cas où la disproportion serait massive »¹⁴. On voit par là que ce mode de contrôle, généralement présenté comme un élargissement sensible des pouvoirs dont dispose le juge administratif face au titulaire du droit de préemption, relève, finalement, d'une problématique qui, à l'expérience, n'apparaît pas fondamentalement éloignée de celle de l'erreur manifeste d'appréciation. C'est dire que ce "nouveau" mode de contrôle, censé se substituer au contrôle minimum, ne permet au juge de censurer les erreurs commises par la collectivité dans l'appréciation des faits à laquelle elle se livre discrétionnairement pour fonder sa décision que dans l'hypothèse où ces erreurs s'avéreraient si grossières, si aberrantes et si évidentes¹⁵ qu'elles ne pourraient conduire qu'à l'annulation. Comme le donne à constater l'affaire rapportée, l'appréciation à laquelle se livrent ainsi les juridictions laisse, par ailleurs, une place non négligeable à la subjectivité du juge. Alors que le Tribunal administratif avait estimé que la disproportion entre la surface nécessaire au projet de liaison piétonne et la superficie des parcelles préemptées était de nature à remettre en cause l'intérêt général du projet, c'est, sans coup férir, à une conclusion diamétralement opposée que parviennent la Cour administrative d'appel et le Conseil d'État.

Jean-François Struillou

¹⁴ BJDU 5/2012, p. 376. – BJCL 7-8/2012, p. 524. – RJEP 2012, n° 703, comm. 64.

¹⁵ J.-Y. Vincent, *L'évidence en contentieux administratif*, Presses Universitaires de Rennes, 2013.