



**HAL**  
open science

**Droit de préemption urbain. QPC au sujet de  
l'obligation de consigner 15 % du montant de  
l'évaluation domaniale en cas de saisine du juge de  
l'expropriation**

Jean-François Struillou

► **To cite this version:**

Jean-François Struillou. Droit de préemption urbain. QPC au sujet de l'obligation de consigner 15 % du montant de l'évaluation domaniale en cas de saisine du juge de l'expropriation. Revue de droit immobilier. Urbanisme - construction, 2023, pp.228. hal-04369983

**HAL Id: hal-04369983**

**<https://nantes-universite.hal.science/hal-04369983v1>**

Submitted on 23 Sep 2024

**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. QPC au sujet de l'obligation de consigner 15 % du montant de l'évaluation domaniale en cas de saisine du juge de l'expropriation

*Cass. civ. 3<sup>ème</sup>, QPC, 8 décembre 2022, n° 22-40.015 : JurisData n° 2022-021080.*

« (...) Enoncé de la question prioritaire de constitutionnalité

3. Par jugement du 12 septembre 2022, le juge de l'expropriation du département de La Réunion a transmis une question prioritaire de constitutionnalité ainsi rédigée :

« L'alinéa 3 de l'article L. 213-4-1 du code de l'urbanisme en ce qu'il limite de manière disproportionnée [le droit de] la commune de Trois Bassins à s'administrer librement, en l'empêchant d'exercer son droit de préemption urbain dans un but d'intérêt général, en ce qu'il constitue une contrainte excessive, notamment pour une petite commune telle que la commune de Trois Bassins, méconnaît-il le principe de libre administration des collectivités territoriales reconnu par la Constitution ? »

Examen de la question prioritaire de constitutionnalité

4. La disposition contestée est applicable au litige, qui porte sur la fixation du prix de vente d'un bien préempté.

5. Elle n'a pas déjà été déclarée conforme à la Constitution dans les motifs et le dispositif d'une décision du Conseil constitutionnel.

6. La question, ne portant pas sur l'interprétation d'une disposition constitutionnelle dont le Conseil constitutionnel n'aurait pas encore eu l'occasion de faire application, n'est pas nouvelle.

7. La question posée ne présente pas un caractère sérieux, dès lors, d'une part, que la disposition critiquée, qui a pour objet d'éviter un usage abusif ou intempestif du droit de préemption et de limiter les délais subis par le propriétaire qui n'accepte pas le prix auquel son bien est préempté, assure la protection du droit de propriété.

8. D'autre part, le délai de trois mois imposé par ce texte au titulaire du droit de préemption, au-delà duquel il est réputé avoir renoncé à l'acquisition, constitue une contrainte strictement définie et, s'ajoutant aux délais dont il dispose pour exercer ce droit et, le cas échéant, pour saisir le juge, est suffisamment long pour permettre un exercice effectif du droit de préemption, y compris par une petite commune, de sorte qu'il n'est pas de nature à porter atteinte au principe de libre administration des collectivités territoriales.

9. En conséquence, il n'y a pas lieu de la renvoyer au Conseil constitutionnel (...) ».

## Observations

Dans l'arrêt ci-dessus reproduit, il revenait à la troisième chambre civile de la Cour de cassation le soin de déterminer, en fonction d'une appréciation qui est discrétionnaire et qui ne donne place à aucune possibilité de contestation, s'il convenait ou non de donner au Conseil constitutionnel l'opportunité de statuer sur la constitutionnalité de l'alinéa 3 de l'article L. 213-4-1 du code de l'urbanisme. Ces dispositions prévoient qu'à défaut de notification du récépissé de consignation d'une somme égale à 15% de l'évaluation faite par le directeur départemental des finances publiques à la juridiction de l'expropriation et au propriétaire dans le délai de trois mois à compter de la saisine de cette juridiction, le titulaire du droit de préemption est réputé avoir renoncé à l'acquisition et à l'exercice de son droit.

Selon la commune de Trois Bassins, les dispositions dont s'agit méconnaîtraient le principe de libre administration des collectivités territoriales<sup>1</sup>. On sait que les contours de ce principe ont été déterminés par le Conseil constitutionnel qui considère que « si le législateur peut, sur le fondement des articles 34 et 72 de la Constitution, assujettir les collectivités territoriales ou leurs groupements à des obligations, ou les soumettre à des interdictions, c'est à la condition que les unes et les autres répondent à des fins d'intérêt général »<sup>2</sup> et que « l'atteinte portée à la libre administration des collectivités territoriales qui en résulte ne revête pas un caractère disproportionné au regard de l'objectif poursuivi »<sup>3</sup>. Fort de cette jurisprudence, la commune faisait valoir que la disposition critiquée limiterait de manière disproportionnée son droit de s'administrer librement dès lors que ladite règle l'empêcherait d'exercer son droit de préemption en lui imposant des contraintes excessives. La Cour de cassation juge toutefois que la question soulevée ne présente pas un caractère sérieux et qu'elle n'est donc pas susceptible de faire l'objet d'un renvoi au Conseil constitutionnel.

Avant d'examiner les motifs de ce refus – qui a pour effet de conférer un brevet de constitutionnalité aux dispositions en cause – deux remarques préliminaires s'imposent.

Il faut observer tout d'abord que l'arrêt rapporté prend place parmi les rares décisions qui passent au crible de la QPC les articles du code de l'urbanisme régissant le droit de préemption. En effet, à la différence du droit de l'expropriation<sup>4</sup>, le droit de la préemption publique est resté jusqu'ici quelque peu à l'écart de la QPC,

---

<sup>1</sup> J.-H. Stahl, Le principe de libre administration a-t-il une portée normative ?, Nouveaux cahiers du Conseil constitutionnel, n° 42 (Le CC et les collectivités territoriales), Janvier 2014.

<sup>2</sup> CC, Déc. n° 2012 DC du 17 janvier 2013. – CC, Déc. n° 2006-543 DC du 30 novembre 2006.

<sup>3</sup> CC, Déc. n° 2013-309 QPC du 26 avril 2013.

<sup>4</sup> R. Hostiou, Le droit de l'expropriation et la QPC : Esquisse d'un premier bilan de trois années de mise en œuvre du contrôle de constitutionnalité par voie d'exception : DAUH 2013, n° 17, p. 61. – V. aussi, R. Hostiou, QPC au sujet de la constitutionnalité de l'article L. 13-14 du Code de l'expropriation. Note sous Cass. civ. 3<sup>ème</sup>, 8 juin 2012, SARL Rilm c/ EPF PACA, n° 12-40.029 QPC : RDI 2012, p. 444.

le contentieux témoignant d'un taux faible de « processivité constitutionnelle »<sup>5</sup>. En outre, les résultats de la confrontation de ces règles à la Constitution révèlent que ladite confrontation n'a pas eu d'effet déstabilisateur pour ce corpus juridique : le plus souvent, la QPC n'a pas réussi à franchir le barrage des juges du filtre. Le Conseil d'État a estimé ainsi qu'il n'y avait pas lieu de transmettre au Conseil constitutionnel les questions portant sur le point de savoir si l'article L. 210-1 al. 1<sup>er</sup><sup>6</sup> – qui fixe les motifs en vue desquels le droit de préemption peut être exercé – ou si l'article L. 210-1 al. 3 et 4<sup>7</sup> – qui prévoit la motivation par référence des décisions de préemption – méconnaissent les droits et libertés garantis par la Constitution. Pour ce qui est de la Cour de cassation, elle a refusé de renvoyer au Conseil constitutionnel les questions touchant à la constitutionnalité de l'article L. 211-5, alinéa 2<sup>8</sup>, lequel précise que le prix de l'immeuble est fixé par le juge de l'expropriation à défaut d'accord amiable entre le propriétaire et le titulaire du droit de préemption, des articles L. 212-1 et L. 212-2<sup>9</sup>, qui instaurent un droit de préemption dans les ZAD, de l'article L. 213-4<sup>10</sup>, lequel détermine la date de référence à laquelle le juge de l'expropriation doit se placer pour apprécier « l'usage effectif » du bien, ou encore de l'alinéa 1er de l'article L. 135 B du Livre des procédures fiscales<sup>11</sup>, celui-ci imposant à l'administration fiscale de transmettre gratuitement les éléments d'information qu'elle détient au sujet des valeurs foncières déclarées à l'occasion des mutations intervenues dans les cinq dernières années. Dans l'hypothèse contraire, celle où la QPC a pu franchir avec succès le seuil de l'examen préalable des juges du filtre, les « sages » du Conseil constitutionnel ont su se montrer très compréhensifs vis-à-vis des dispositions contestées. Ainsi, s'agissant du droit de préemption conféré au préfet lorsque celui-ci prend un arrêté de carence faute pour la commune de disposer de logements sociaux suffisants, les juges de la rue Montpensier ont estimé que les règles en cause, qui sont justifiées par un but

---

<sup>5</sup> J.-F. Struillou, L'apport de la QPC en droit de l'urbanisme, in « L'apport de la QPC à la protection des droits et libertés dans les différents champs du droit : un bilan », sous la direction de K. Foucher, Dalloz, 2020, pp. 105-126

<sup>6</sup> CE, 12 sept. 2011, n° 347444, [QPC], M. et Mme Dion : Rec. CE 2011, tables, p. 1192 ; JurisData n° 2011-018671 ; BJDU 6/2011, p. 465, concl. C. Landais, p. 470, obs. J.T. ; RFDA 2012, p. 1209, chron. A. Roblot-Troizier et G. Tusseau ; AJDA 2011, p. 1710, obs. S. Brondel ; D. 2011, p. 2277 ; JCP A 26 sept. 2011, act. 614 ; Dr. adm. 2011, comm. 93, note F. Melleray ; Procédures nov. 2011, comm. 352 ; JCP N 30 sept. 2011, act. 750 ; DAUH 2012, n° 16, p. 359, chron. J.-F. Struillou.

<sup>7</sup> CE, 8 févr. 2012, n° 354080, Soppelsa : BJDU 2/2012, p. 133, concl. M. Vialettes, p. 137, obs. J. Trémeau ; JurisData : 2012-002109 ; DAUH 2013, n° 17, p. 347, chron. J.-F. Struillou

<sup>8</sup> Cass. 3e civ., 13 juill. 2016, n° 16-40.215, Sté Bounouh c/ Ville Paris : Bull. civ. 2016, III, n° 97, p. 105 ; JurisData n° 2016-013754 ; JCP G 12 sept. 2016, n° 37, act. 952 ; DAUH 2017, n° 22, chron. J.-F. Struillou et CA Paris, 26 mai 2016, n° 15/13060, SCI B. des Roses : JurisData n° 2016-015630.

<sup>9</sup> Cass. 3e civ., 20 févr. 2014, n° 13-40.076, Mme Saffon : Bull. civ. 2014, III, n° 29 ; AJDA 2014, p. 1359 ; D. actualité 11 mars 2014, obs. Ch. de Gaudemont ; JurisData n° 2014-002820 ; DAUH 2015, n° 19, p. 391, chron. J.-F. Struillou.

<sup>10</sup> Cass. 3e civ., 10 juill. 2012, n° 12-40.044, Moreau c/ Agence foncière et technique de la région parisienne : JurisData n° 2012-016184 ; Constr.-Urb. oct. 2012, comm. 146, note. X. Couton.

<sup>11</sup> Cass. 3e civ., 13 févr. 2013, n° 12-40.096, 303, [QPC], Vezier c/ EPFLO : Bull. civ. 2013, III, 2013, n° 24 ; JurisData n° 2013-002089.

d'intérêt général, étaient conformes au principe de libre administration des collectivités locales<sup>12</sup>. La seule décision de non-conformité dans le domaine considéré concerne un aspect périphérique du code de l'urbanisme, à savoir l'article 10 de la loi du 31 décembre 1975 relative à la protection des occupants de locaux à usage d'habitation dont les dispositions confèrent aux communes un droit de préemption qui peut être exercé par celles-ci en vue d'aider les locataires les moins fortunés à se maintenir dans leur logement et de les préserver des effets délétères des ventes "à la découpe"<sup>13</sup>.

Si le contentieux de la QPC n'a pas eu ainsi pour effet d'affecter véritablement le droit de préemption, force est de convenir que cette possibilité nouvelle pour tout justiciable de soulever devant son juge la question de la constitutionnalité de la loi applicable au litige auquel il est partie<sup>14</sup> a parfois, dans le domaine considéré, une fonction préventive, le législateur étant incité alors à anticiper et à faire pénétrer dans la loi les droits et les libertés garantis par la Constitution. L'article 191 de la loi n° 2022-217 du 21 février 2022 dite « loi 3DS », qui modifie le régime des biens acquis à l'occasion de l'exercice du droit de préemption sur les aires d'alimentation des captages d'eau potable<sup>15</sup>, témoigne de cette fonction préventive, l'objet des dispositions dont s'agit étant de faire en sorte que les biens préemptés reçoivent la destination d'intérêt général en vue de laquelle ils ont été acquis<sup>16</sup> et cela aux fins que ces règles répondent aux exigences issues de la Constitution et de la Convention européenne des droits de l'homme<sup>17</sup>. Cette réforme est intervenue, en effet, après que le Conseil d'État ait fait valoir, à l'occasion de l'examen du projet de décret visant à fixer les conditions d'application des articles du code de l'urbanisme régissant le droit de préemption<sup>18</sup>, que « faute de permettre la mise en œuvre effective des mesures assurant, dans la durée, la protection de la ressource en eau qui est le but de

---

<sup>12</sup> Cons. const., 26 avr. 2013, n° 2013-309 QPC, SARL SCMC : BJDU 4/2013, p. 302, obs. J. Trémeau ; Juris-Data n° 2013-008373 ; Loyers et copr. juin 2013, alerte 56 ; JCP A 6 mai 2013, n° 19, act. 411 ; AJDA 2013, p. 888, obs. R. Grand ; JCP N 10 mai 2013, n° 19, act. 555 ; Dr. adm. juin 2013, alerte 48, veille R. Noguellou ; DAUH 2014, n° 18, p. 366, chron. J.-F. Struillou. – V. aussi J.-F. Struillou, L'apport de la QPC en droit de l'urbanisme, in L'apport de la QPC à la protection des droits et libertés, précité.

<sup>13</sup> Décision n° 2017-683 QPC, 9 janvier 2018 ; AJDI 2018, p. 441, obs. N. Damas ; AJDI 2019, p. 124, obs. N. Damas ; Constitution 2018, p. 82, note M. Guenou Ahlidja ; AJDA 2018, p. 8 ; D. 2018, P. 117, obs. N. Damas ; AJCT 2018, p. 282, obs. P. Peynet ; RDI 2018, p. 181, obs. P. Soler-Couteaux.

<sup>14</sup> La question prioritaire de constitutionnalité, sous la dir. de D. Rousseau, 2<sup>ème</sup> éd., Gazette du Palais – Lextenso éditions, 2012.

<sup>15</sup> Ce régime est fixé à l'article L. 218-13 du Code de l'urbanisme.

<sup>16</sup> V. J.-F. Struillou, Le droit de préemption après la loi 3DS du 21 février 2022 : RDI 2022, n° 4, p. 209.

<sup>17</sup> V. R. Hostiou, Quid du contrôle de la Cour européenne des droits de l'homme sur le changement d'affectation d'un bien acquis à des fins d'utilité publique ?, RDI 2023, p. 76. – V. aussi, J.-F. Struillou, La constitutionnalité de l'article L. 322-2 du code de l'expropriation. Quid de la préemption pour revendre ?, in Plus-value et expropriation : QPC du 11 juin 2021, in Les Dossiers Urbanisme – Aménagement, éd. Le Moniteur, n° 48, juillet 2021, pp. 29-35. – J.-F. Struillou, Détournement du droit de préemption urbain à des fins de spéculation foncière et récupération de la plus-value par l'ancien propriétaire, RDI 2022, n° 1, p. 41.

<sup>18</sup> C. urb., art. L. 218-1 à L. 218-14.

la préemption, (...) », les règles issues de la loi n° 2019-1461 du 27 décembre 2019 « portent une atteinte disproportionnée aux droits et libertés constitutionnellement protégés au regard de l'objectif poursuivi ». Cette démarche du législateur, qui vise à désarmer les juges du Conseil constitutionnel, rend indubitablement compte du caractère « prophylactique » de la production législative, dès lors que celle-ci s'attache avant tout à prendre acte des exigences constitutionnelles en la matière et qu'elle vise de la sorte à prémunir la loi des risques contentieux consécutifs à une éventuelle QPC.

Il faut observer ensuite qu'il n'y a rien d'étonnant à constater que la commune de Trois bassins ait tenté de remettre en cause, en utilisant la QPC, la constitutionnalité de l'alinéa 3 de l'article L. 213-4-1 dans la mesure où il s'agit là d'une disposition particulièrement rigoureuse pour le titulaire du droit de préemption urbain ou du droit de préemption dans les ZAD.

D'une part, l'article L. 213-4-1 a pour effet d'obérer les finances locales – en particulier, lorsque plusieurs préemptions sont en cours – dans la mesure où ces dispositions imposent au titulaire du droit de préemption lorsqu'il saisit la juridiction d'expropriation de consigner une somme égale à 15 % de l'évaluation domaniale.

D'autre part, et surtout, la méconnaissance de l'obligation pour la collectivité locale de procéder à la notification d'une copie du récépissé de consignation d'une somme égale à 15 % de l'évaluation domaniale à la juridiction de l'expropriation et au propriétaire dans le délai de trois mois à compter de la saisine de cette juridiction est sévèrement sanctionnée par la loi puisqu'à défaut de cette notification, le titulaire du droit de préemption est réputé avoir renoncé à l'acquisition ou à l'exercice de son droit. La disposition critiquée paraît d'autant plus redoutable pour les collectivités locales que la Cour d'appel de Paris a admis récemment qu'il appartient aux juges du fond de relever d'office l'irrecevabilité du recours en fixation judiciaire du prix de l'immeuble, c'est-à-dire d'opposer audit recours une « fin de non-recevoir » lorsque le titulaire du droit de préemption n'a pas respecté les dispositions de l'article L. 213-4-1<sup>19</sup>. De la même manière, le juge de l'expropriation du département de la Réunion n'a pas hésité à relever d'office, dans l'affaire rapportée, « le défaut de notification, dans le délai de trois mois à compter de sa saisine, à la juridiction et au propriétaire, d'une copie du récépissé de consignation d'une somme égale à 15 % de l'évaluation du directeur départemental des finances publiques »<sup>20</sup>. La méconnaissance de la règle dont s'agit est d'autant plus lourde de conséquences pour les collectivités territoriales que la Cour d'appel de Paris a estimé, par ailleurs, qu'en s'abstenant de procéder à la consignation de 15 % de l'évaluation domaniale le titulaire du droit de préemption commet une faute de nature à engager la responsabilité de la puissance de la puissance publique lorsque cette faute a été à l'origine d'un préjudice pour le vendeur ; ce dernier n'ayant pas été en mesure de vendre son bien pendant le déroulement irrégulier de la procédure devant le juge de l'expropriation<sup>21</sup>.

---

<sup>19</sup> CA, Paris, 15 avril 2021, EPF Ile-de-France c/ M. et Mme L., n° 19/20009 : JurisData n° 2021-005868 ; RDI 2021, ° 6, p. 342.

<sup>20</sup> TJ Saint-Denis (Réunion), 12 septembre 2022, n° 22/00002.

<sup>21</sup> CA, Paris, 15 avril 2021, EPF Ile-de-France c/ M. et Mme L. : précité.

S'agissant maintenant des motifs du refus de renvoyer la question soulevée au Conseil constitutionnel, deux arguments, étroitement complémentaires, sont ici évoqués.

Le premier est que « la disposition critiquée, qui a pour objet d'éviter un usage abusif ou intempestif du droit de préemption et de limiter les délais subis par le propriétaire qui n'accepte pas le prix auquel son bien est préempté, assure la protection du droit de propriété ». La Cour de cassation est ainsi amenée à vérifier si l'alinéa 3 de l'article L. 213-4-1 répond à des fins d'intérêt général. En apportant une réponse positive à cette interrogation et en se fondant pour cela sur une motivation simple, claire et formulée en des termes empreints d'une force toute particulière, la Cour de cassation entend marquer très certainement son attachement à une règle qui permet de garantir les droits des propriétaires, lesquels doivent savoir dans les meilleurs délais s'ils peuvent disposer librement de leurs biens, mais aussi et surtout de faire barrage à certaines utilisations abusives et peu transparentes du droit de préemption, les collectivités locales pouvant être tentées d'y recourir dans le seul but d'exercer une pression sur les prix de l'immobilier afin de mener des politiques anti-spéculatives, alors que cet objectif ne relève d'aucun des objets légaux de la préemption publique<sup>22</sup>. Le titulaire du droit de préemption est d'autant plus enclin à se livrer à des tels « dévoiements » que la possibilité reconnue à la collectivité par l'article L. 213-7 du code de l'urbanisme de renoncer à tout moment à sa décision de préemption « limite singulièrement les risques financiers associés à une utilisation abusive du droit de préemption urbain aux fins de maîtrise des prix du marché »<sup>23</sup>. Aussi n'est-il pas surprenant que le Conseil d'État, dans son rapport intitulé « L'urbanisme : pour un droit plus efficace » ait suggéré « la consignation de 50 % de la valeur du bien préempté en cas de saisine du juge de l'expropriation », et ce « afin d'éviter les préemptions systématiques à un prix inférieur à celui de la DIA, alors que la commune n'agit alors que pour exercer des pressions dans un but étranger à celui qu'elle affiche »<sup>24</sup>. Quant au professeur Machelon, il préconisait pour les mêmes raisons l'adoption d'une règle plus radicale, celle d'obliger les communes à consigner les fonds nécessaires, chaque fois qu'elles font usage du droit de préemption<sup>25</sup>. Jusqu'ici ces propositions n'ont été que partiellement retenues par le législateur puisque la loi n° 91-662 du 13 juillet 1991, dont est issu l'article L. 213-4-1, se borne à imposer au titulaire de consigner une somme égale à 15 % de l'évaluation faite par la Direction immobilière de l'État.

Il est à remarquer enfin que la décision analysée s'inscrit dans le cadre d'une jurisprudence judiciaire, désormais bien établie, qui admet, sans fioriture aucune, qu'une commune est réputée avoir renoncé à l'exercice de son droit de préemption, faute d'avoir notifié au propriétaire le récépissé de consignation dans le délai de trois mois de la saisine de la juridiction de l'expropriation, une Cour d'appel n'étant nullement tenue de rechercher ici si la commune rapporte la preuve de son intention

---

<sup>22</sup> Conseil d'État, Le droit de préemption, La Documentation française, 2008, p. 31-32.

<sup>23</sup> Ibid.

<sup>24</sup> La Documentation française, 1992, p. 129-130.

<sup>25</sup> Les relations des cultes avec les pouvoirs publics, La Documentation française, 2006, p. 30.

de ne pas renoncer à l'exercice de son droit<sup>26</sup>. La Cour de cassation, suivie en cela par les juridictions du fond<sup>27</sup>, entend ainsi sanctionner fermement, conformément aux dispositions de l'alinéa 3 de l'article L. 213-4-1, le défaut de notification d'une copie du récépissé de consignation à la juridiction et au propriétaire dans le délai légal.

Quant au second argument mis en avant pour justifier le refus de transmettre la QPC au Conseil constitutionnel, il permet au juge de consolider la solution retenue, de faire en sorte que celle-ci soit fondée sur un raisonnement qui s'inscrive dans les pas de celui qui est tenu par le juge constitutionnel lorsque celui-ci est appelé à vérifier si la règle critiquée porte ou non une atteinte disproportionnée à la libre administration des collectivités locales. Il est ainsi avancé que « le délai de trois mois imposé par ce texte au titulaire du droit de préemption, au-delà duquel il est réputé avoir renoncé à l'acquisition, constitue une contrainte strictement définie et, s'ajoutant aux délais dont il dispose pour exercer ce droit et, le cas échéant, pour saisir le juge, est suffisamment long pour permettre un exercice effectif du droit de préemption, y compris par une petite commune, de sorte qu'il n'est pas de nature à porter atteinte au principe de libre administration des collectivités territoriales ». La Cour de cassation vérifie ainsi si les dispositions en cause sont proportionnées au regard de l'objectif d'intérêt général poursuivi ou, en d'autres termes, si les contours et la portée de cette configuration juridique sont définis de manière suffisamment précise et de manière à être en adéquation avec l'objectif poursuivi par le législateur.

Deux motifs principaux sont ici avancés pour justifier la proportionnalité de l'atteinte portée au principe de libre administration des collectivités territoriales. Le premier conduit à constater simplement que les contours et la portée de la sanction prévue à l'alinéa 3 de l'article L. 213-4-1 ont été définis avec une précision suffisante par la loi, ce qui paraît difficilement contestable. Quant au second, il repose sur l'idée que la disposition critiquée est loin d'avoir obéré le pouvoir des collectivités locales d'exercer le droit de préemption dès lors que celle-ci laisse aux autorités locales un délai qui est loin d'être négligeable – trois mois – pour procéder à la consignation de 15 % de l'évaluation domaniale.

Reste, pour conclure, à se demander si la décision analysée ne peut pas être interprétée – malgré tout – comme une marque de défiance à l'égard d'un Conseil constitutionnel dont la jurisprudence demeure profondément respectueuse des prérogatives conférées à la puissance publique<sup>28</sup>, jurisprudence qui est en outre plus prompte à accorder une importance toute particulière aux impératifs publics qu'à veiller à une protection attentive du droit de propriété, surtout lorsqu'il s'agit de simples limitations apportées à ce droit. S'il est impossible d'apporter une réponse

---

<sup>26</sup> Cass. 3e civ., 9 mai 2012, n° 11-12.551, Cne de Quetigny c/ Gonnord : Bull. civ. 2012, III, n° 72 ; LPA 3 juill. 2012, n° 132, p. 21, note D. Dutrieux ; Defrénois 2012, n° 18, p. 882, chron. G. Daudré ; JurisData n° 2012-009549 ; JCP G 2012, n° 23, 668 ; AJDA 2012, p. 1833 ; DAUH 2013, n° 17, p. 351, chron. J.-F. Struillou. – V. aussi, CA Nîmes, 17 nov. 2014, n° 14/0003, EPF de l'Ouest Rhône Alpes. – CA Aix-en-Provence, 4 déc. 2014, n° 2014/33, Marcel G. c/ Synd. San Ouest Provence.

<sup>27</sup> V. R. Hostiou et J.-F. Struillou, Expropriation et préemption. Aménagement. Urbanisme. Environnement, LexisNexis, 6<sup>ème</sup> éd., 2020, p. 843 et s.

<sup>28</sup> F. Johannès, Le Conseil constitutionnel, gardien de l'État plus que des libertés, Le Monde, 21 août 2015.

sûre à cette question, il est en revanche certain que dans l'arrêt rapporté, le Juge judiciaire, gardien « naturel » de la propriété privée immobilière n'a pas failli à la mission qui est la sienne en manifestant clairement sa volonté de ne pas voir remise en cause une règle dont l'objet premier est d'assurer la protection du droit de propriété face aux « errements » du titulaire du droit de préemption.

Jean-François Struillou