



HAL
open science

Contrôle juridictionnel du bien-fondé d'une décision de préemption prise en vue de la réalisation de logements sociaux

Jean-François Struillou

► **To cite this version:**

Jean-François Struillou. Contrôle juridictionnel du bien-fondé d'une décision de préemption prise en vue de la réalisation de logements sociaux. *Revue de droit immobilier. Urbanisme - construction*, 2023, 11, pp.589-594. hal-04370071

HAL Id: hal-04370071

<https://nantes-universite.hal.science/hal-04370071v1>

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.

Contrôle juridictionnel du bien-fondé d'une décision de préemption prise en vue de la réalisation de logements sociaux

CE, chambres réunies, 30 Juin 2023, Sté MJ Développement - Immobilier et Investissement : n° 468543 ; Rec. Tables (à paraître).

« (...) 4. En premier lieu, il ressort des pièces du dossier soumis au juge des référés du tribunal administratif que la décision en litige a été prise sur la base d'une étude de faisabilité réalisée par l'organisme de logement social Coopairs et actualisée le 22 juin 2022, montrant que le terrain, objet de la préemption contestée, pouvait permettre la réalisation d'une quarantaine de logements, dont la moitié à caractère social. Un tel projet a par nature pour objet la mise en œuvre d'une politique locale de l'habitat et répond à ce titre aux objets définis à l'article L. 300-1 du code de l'urbanisme. Il présente le caractère d'une action ou d'une opération d'aménagement lorsqu'il concourt à la mise en œuvre d'un programme local de l'habitat ou d'un programme d'orientations et d'actions d'un plan local d'urbanisme intercommunal tenant lieu de programme local de l'habitat, ou bien, comme en l'espèce, par lui-même, eu égard à son ampleur et à sa consistance. En jugeant que la décision attaquée, si elle se référait à tort à la délibération du 16 décembre 2016 approuvant le plan local d'urbanisme de Bordeaux Métropole en tant qu'il incluait un programme d'orientations et d'actions tenant lieu de programme local de l'habitat mais ne portant que sur la période 2016-2021, mentionnait également la nature du projet pour lequel le droit de préemption était exercé, soit " la réalisation de logements mixtes ", sociaux et non sociaux, et que la réalité de ce projet était établie à la date de cette décision, le juge des référés du tribunal administratif, qui a suffisamment motivé son ordonnance et n'a pas méconnu son office, n'a, par suite, pas commis d'erreur de droit ni dénaturé les pièces du dossier qui lui était soumis.

5. En second lieu, s'il ressort également des pièces du dossier soumis au juge des référés du tribunal administratif que la part de logements locatifs sociaux représente d'ores et déjà 40 % des résidences principales à Cenon, d'une part, la société requérante ne saurait utilement soutenir que la mise en œuvre du droit de préemption ne répondrait pas à un intérêt général suffisant du seul fait que la commune concernée ait atteint les objectifs fixés par les dispositions de l'article L. 302-5 du code de la construction et de l'habitation en termes de logements locatifs sociaux, lesquels constituent des seuils à atteindre et non des plafonds.

6. D'autre part, si le programme d'orientations et d'actions du plan local d'urbanisme intercommunal de Bordeaux Métropole, tenant lieu de programme local de l'habitat, qui en tout état de cause ne portait comme il a été dit au point 4 que sur la période 2016-2021, fixait un objectif de mixité sociale devant se traduire par une diminution de la part des logements sociaux dans les communes déjà fortement dotées, le même programme d'orientations et d'actions prévoyait également la réalisation, en moyenne annuelle, de trois cent cinquante logements à Cenon sur cette période, dont soixante-dix logements locatifs conventionnés et dix-huit en accession sociale et abordable, de sorte qu'il n'apparaît en tout état de cause pas que la

réalisation du projet litigieux aurait pu être de nature à compromettre la réalisation de l'objectif de mixité sociale ainsi fixé.

7. Par suite, le juge des référés du tribunal administratif, qui n'a pas dénaturé les pièces du dossier qui lui était soumis, n'a pas, eu égard à son office, commis d'erreur de droit en jugeant que n'était pas propre à créer un doute sérieux quant à la légalité de la décision attaquée, nonobstant le taux de logements sociaux déjà atteint dans la commune, le moyen tiré de ce que la mise en œuvre du droit de préemption, en ce qu'il méconnaîtrait les dispositions de l'article L. 302-5 du code de la construction et de l'habitation ainsi que l'objectif de mixité sociale figurant dans le projet d'aménagement et de développement durables du plan local d'urbanisme intercommunal de Bordeaux Métropole, ne répondrait pas à un intérêt général suffisant.

CE, Ch. réunies, 30 juin 2023, M. H. c/ Cne de Vincennes, n° 464324 : Rec. Tables (à paraître).

« (...) 3. Il ressort des pièces du dossier soumis aux juges du fond que la société d'économie mixte de Vincennes, dénommée VINCEM, a été autorisée, par un arrêté de permis de construire du 29 septembre 2017, à réaliser un programme de construction de douze logements sociaux. Elle a sollicité le 20 mars 2018 un permis modificatif afin de prévoir la vente de cinq de ces logements, réduisant ainsi le nombre de logements sociaux à sept, afin d'assurer le financement du projet. Cette modification a eu pour conséquence l'obligation d'adjoindre au projet des places de stationnement, dès lors que leur réalisation, si elle n'était pas nécessaire pour la réalisation des logements sociaux, est requise pour les autres projets de logements par les dispositions de l'article 12 du règlement du secteur UO du plan local d'urbanisme de la commune de Vincennes, applicables au projet. C'est dans ce but que le maire de Vincennes a décidé, par la décision litigieuse, de préempter le volume en sous-sol vendu par l'association foncière urbaine libre du Domaine du Bois de Vincennes, qui se situe à 230 mètres du terrain d'assiette du projet d'immeuble d'habitation collective.

4. En premier lieu, les juges du fond n'ont ni dénaturé les pièces du dossier qui leur était soumis ni commis d'erreur de droit en jugeant que la commune établissait la réalité de son projet, lequel doit être apprécié, contrairement à ce qui est soutenu, non au regard de la seule création de places de stationnement à l'adresse du bien préempté mais compte tenu des caractéristiques globales de l'opération d'aménagement à laquelle la création de ces places participe.

5. En deuxième lieu, d'une part, en jugeant que l'exercice par la décision litigieuse du droit de préemption, qui, quand bien même il ne porte que sur un lot de copropriété séparé du terrain d'assiette de la construction, participe à la réalisation d'un programme de construction de sept logements sociaux sur un programme de douze logements, avait, par nature, pour objet la mise en œuvre d'une politique locale de l'habitat et répondait à ce titre aux objets définis à l'article L. 300-1 du code de l'urbanisme, alors même qu'il ne concourait pas à la mise en œuvre d'un programme local de l'habitat ou d'un programme d'orientations et d'actions d'un plan local

d'urbanisme intercommunal tenant lieu de programme local de l'habitat, la cour n'a pas commis d'erreur de droit.

6. D'autre part, en jugeant que ce projet pouvait en l'espèce être regardé, eu égard à son ampleur et à sa consistance, appréciées dans le contexte de la commune, marquée par une pression spéculative, une faible disponibilité de terrains et un nombre de logements sociaux insuffisant, et au regard de la taille de cette dernière, comme présentant par lui-même le caractère d'une action ou d'une opération d'aménagement, la cour administrative d'appel n'a ni inexactement qualifié les faits de l'espèce ni commis d'erreur de droit.

7. En dernier lieu, la cour n'a pas non plus commis d'erreur de droit ni inexactement qualifié les faits en jugeant que répondait en l'espèce à un intérêt général suffisant l'exercice du droit de préemption pour créer des places de stationnement dont la réalisation, qui résulte d'une obligation fixée par le plan local d'urbanisme, est légalement nécessaire à l'opération à laquelle elles participent, alors même que ces places auraient pu être créées dans un parc de stationnement public situé à 700 mètres du projet et que le caractère indispensable au montage financier de l'opération d'aménagement en cause de la construction de logements destinés à la vente ne serait pas établi (...) ».

Observations.

Les deux arrêts, ci-dessus reproduits, amènent à s'interroger, une fois de plus, sur l'étendue du contrôle juridictionnel des motifs d'une décision de préemption et son corolaire, le degré de liberté de décision laissée aux collectivités locales. Si nos deux arrêts n'ont pas pour effet de bouleverser les modalités de ce contrôle, ils permettent, et c'est là tout leur intérêt, de mieux cerner la portée des règles que le juge administratif s'est données pour exercer son pouvoir contentieux, mais aussi de s'interroger sur l'évolution du droit de préemption urbain. Ce dernier, n'apparaît-il pas désormais, avant toute autre chose, comme l'instrument incontournable d'une « politique d'aubaine »¹, la collectivité étant autorisée – ainsi qu'en témoignent de manière frappante les deux affaires rapportées – à « saisir toute opportunité qui se présente à elle d'acquérir par voie de préemption dès lors que le bien répond de manière adaptée aux besoins de ses projets d'opération ou d'action d'aménagement poursuivant l'un des objectifs énumérés à l'article L. 300-1 »².

Le premier contentieux soulevait une question délicate en raison des difficultés que rencontrent de plus en plus de français à se loger, celle de savoir si le droit de préemption peut être exercé pour acquérir un terrain en vue de réaliser sur la parcelle considérée un programme d'habitation d'une quarantaine de logements, dont la moitié à caractère social, alors même que la commune était nettement excédentaire en matière de construction de logements locatifs sociaux, la part de ces derniers sur son territoire représentant, à la date de la décision litigieuse, 40 % des résidences principales et, ainsi, dépassait largement les objectifs fixés en la matière par l'article

¹ V. Villette, concl. sur CE, 28 janvier 2021, Sté Matimo : BJDU 2/2021, p. 120.

² M. Le Coq, concl. sur CE, 30 juin 2023, M. H. c/ Cne de Vincennes : n° 464323.

L. 302-5 du Code de la Construction et de l'habitation. Quant au second litige, il amenait à se demander si la préemption peut être utilisée pour créer seulement cinq places de stationnement nécessaires à la réalisation, sur un terrain situé à 230 mètres du bien préempté, d'un programme d'habitation comportant cinq logements destinés à la vente et sept logements sociaux. Saisi d'une DIA portant sur un espace en sous-sol d'un immeuble, la Ville de Vincennes avait saisi cette opportunité pour les besoins de ce projet visant la construction de logements qui, pour respecter les dispositions du règlement du PLU, devait comprendre une aire de stationnement.

Les acquéreurs pressentis – qui projetaient d'acquérir les biens pour, dans le premier cas, réaliser une opération immobilière de 48 logements et, dans le second, créer une surface de stationnement destinée à leur garage de réparation automobile – ont exercé un recours pour excès de pouvoir contre les décisions litigieuses. Le premier était accompagné d'une demande de suspension de la décision. Le juge des référés du Tribunal administratif de Bordeaux ayant rejeté cette demande, les requérants ont saisi le Conseil d'État d'un pourvoi en cassation. Quant au second recours, il a été rejeté par le tribunal administratif de Melun. Saisi en appel, la Cour administrative d'appel de Paris avait statué dans le même sens que le tribunal administratif et les requérants ont formé un pourvoi en cassation. Ces deux pourvois ont donné lieu aux arrêts rapportés.

Certains des griefs soulevés ne justifient pas d'amples développements.

Ainsi, dans la première affaire, s'agissant de la critique portant sur la réalité du projet en vue duquel le droit de préemption avait été exercé, l'arrêt constate que l'intention de la collectivité de réaliser un programme d'habitation était établie, une étude de faisabilité actualisée montrant la possibilité de construire des logements sur le terrain. Selon l'arrêt, cette condition, issue de la jurisprudence « Meung-sur-Loire »³, était remplie alors même que pour justifier la préemption, la collectivité s'était référée, à tort, à un PLH dont les orientations en matière de logements portaient sur une période antérieure à la date de la préemption. On voit par là que le PLH n'est qu'une des pièces du dossier de nature établir la réalité des intentions de la collectivité, la prise en compte de cet élément par le juge n'ayant pas pour effet de le dispenser de vérifier s'il existe d'autres éléments probants de nature à établir la réalité du projet⁴.

Quant au grief tiré d'un vice de forme, le premier arrêt considère que le juge des référés n'a pas non plus dénaturé les pièces du dossier en estimant que la motivation était suffisante. La circonstance que la décision fasse référence à un PLH⁵ portant sur

³ CE, 7 mars 2008, Cne de Meung-sur-Loire : Rec. CE 2008, p. 97 ; BJD 1/2008, p. 57, concl. L. Derepas, p. 62, obs. J.-C. B. ; JurisData n° 2008-073222 ; AJDA 2008, p. 1449, note J.-F. Struillou ; AJDA 2008, p. 556 ; Constr.-Urb. 2008, n° 84, note P. Cornille ; RD imm. 2008, p. 358, obs. P. Soler-Couteau ; JCP A 2 juin 2008, n° 23, 2141, note L. Benoit ; JCP N 28 mars 2008, n° 13, 336, obs. M.-C. Rouault ; RJDA 6/2008, n° 629, p. 624, obs. ; Defrénois 20/2008, p. 2317, chron. Ph. Benoit-Cattin ; JCP N 2009, n° 13, 1125, chron. D. Dutrieux ; DAUH 2009, p. 496, chron. J.-F. Struillou. – Cf. aussi T. Ginsburger, Le contrôle de la motivation et des motifs des décisions de préemption : l'assouplissement nécessaire et la tentation de la nécessité : Cah. centre de recherches administratives oct. 2009, n° 16, p. 63.

⁴ CE, 30 novembre 2014, Cte urbaine de Strasbourg : n° 366149.

⁵ C. urb., art. L. 210-1 al. dernier.

une période antérieure à la décision litigieuse – et qui, par conséquent, ne permettait en rien d'identifier le projet en cause – n'a pas pour effet d'entacher la motivation d'irrégularité dès lors qu'elle mentionnait également la nature du projet, à savoir la réalisation d'un programme mixte d'habitation. Une motivation par référence parfaitement irrégulière, au regard des exigences fixées par la jurisprudence « Commune de Noisy-le-Grand »⁶, peut par conséquent échapper à la censure lorsque cette même motivation indique, conformément à la jurisprudence « Meung-sur-Loire »⁷, la nature de l'action ou de l'opération d'aménagement, alors même que ces contradictions seraient susceptibles d'induire en erreur le vendeur ou l'acquéreur initial. C'est dire que l'obligation de motivation est loin d'être par trop exigeante, le juge hésitant très certainement à invalider une décision pour un « simple » vice de forme lorsque celle-ci est justifiée au fond et qu'elle contribue, de surcroît, à la réalisation d'un projet qui paraît « nécessaire » dans un contexte de crise de l'offre de logements.

Les moyens auxquels il convient surtout de s'attacher portaient sur le bien-fondé des deux décisions litigieuses, c'est-à-dire sur les conditions de leur légalité interne, lesquelles sont précisées par la jurisprudence administrative à partir de l'alinéa premier de l'article L. 210-1 du Code de l'urbanisme, qui dispose que le droit de préemption « est exercé en vue de la réalisation, dans l'intérêt général, des actions ou opérations répondant aux objets définis à l'article L. 300-1 ». Si l'examen des deux pourvois a permis au Conseil d'État de préciser sa jurisprudence, il a contribué parallèlement à mettre davantage en lumière les différentes étapes du contrôle de la légalité interne d'une décision de préemption. Reste que derrière l'articulation de ce contrôle autour de plusieurs étapes successives se dissimule très certainement une analyse infiniment plus "globale" du problème soumis au juge.

A. L'existence d'une action ou d'une opération d'aménagement correspondant aux objets légaux

Le droit de préemption est cantonné à la réalisation, dans l'intérêt général, des actions ou des opérations d'aménagement prévues par la loi, le législateur ayant toujours refusé, jusqu'ici, à instaurer un droit de préemption « pour cause d'utilité publique ».

1° Un projet se rattachant à un objet prévu à l'article L. 300-1

Ainsi, la première condition de légalité interne à laquelle est soumise la décision est presque simpliste ou, tout au moins, va de soi : pour que celle-ci puisse être déclarée légale, il faut que le projet en vue duquel le droit de préemption a été utilisé réponde à une finalité d'intérêt général prévue par la loi et, plus précisément, corresponde aux objets définis à l'article L. 300-1 du Code de l'urbanisme. Il

⁶ CE, 20 nov. 2009, n° 316961, Cne de Noisy-le-Grand : Rec. CE 2009, tables, p. 986 ; JurisData n° 2009-014894 ; Constr.-Urb. 2010, note J.-L. Seynaeve ; JCP A 2009, n° 49-50, 1258 ; BJD 6/2009, p. 475 ; Dr. adm. 2010, n° 17 ; JCP A 2010, n° 2, 2017, note G. Pelissier ; RD imm. 2010, p. 116, obs. P. Soler-Couteaux. – CE, 20 nov. 2009, Synd. mixte d'action foncière du Val-de-Marne : JurisData n° 2009-015124.

⁷ Précitée.

appartenait donc ici au juge administratif de déterminer si cette condition était remplie, ce qui lui a permis d'en dégager la portée.

La première affaire ne soulevait pas de difficultés particulières. Après avoir constaté que l'opération visait la réalisation d'un programme d'habitation comportant une quarantaine de logements, dont la moitié à caractère social, le Conseil d'État considère qu'un tel projet a bien, « par nature, pour objet la mise en œuvre d'une politique locale de l'habitat et répond à ce titre aux objets définis à l'article L. 300-1 ». Il s'agit là, par conséquent, d'une action d'aménagement qui est positivement, c'est-à-dire dans son but même et dans ses caractéristiques, au nombre de celles dont la réalisation peut être poursuivie par voie de préemption. Autrement dit, il existait bien un projet d'aménagement urbain poursuivant les objectifs énoncés par le législateur.

Quant au second contentieux, il présentait une plus grande difficulté en ce qui est de cette condition. L'un des griefs soulevés posait en effet un problème épineux, celui de savoir si l'exercice du droit de préemption sur un lot de copropriété – situé à 230 mètres du terrain d'assiette du programme d'habitation – dans le but de réaliser des aires de stationnement avait bien pour objet la mise en œuvre d'une politique locale de l'habitat. Pour résoudre ce problème, il revenait au juge de dire si la préemption devait être examinée isolément – auquel cas il est fort probable qu'elle ne réponde pas à la mise en œuvre d'une politique locale de l'habitat – ou si, au contraire, elle devait être appréciée de manière globale en prenant en compte le projet de construction de logements mixtes. Appelés à statuer sur cette question, les juges du fond avaient estimé, sans coup férir, que la préemption participait bien à la réalisation d'un programme de construction de douze logements, dont sept logements sociaux et que dès lors la décision litigieuse avait, par nature, pour objet la mise en œuvre d'une politique locale de l'habitat. Ce raisonnement est confirmé en cassation, le Conseil d'État ayant estimé que la Cour n'a pas commis d'erreur de droit en ne recherchant pas si la création d'aires de stationnement constituait en elle-même une opération ou une action d'aménagement poursuivant l'objectif mentionné dans la décision de préemption, à savoir la mise en œuvre de la politique locale de l'habitat.

Pour le juge administratif, la préemption en vue de créer des emplacements de stationnement fait donc partie intégrante du projet de construction d'habitation mixte. Il n'y a donc pas lieu de rechercher, comme le réclamaient les requérants, s'il existait un lien indissociable entre ce projet et la préemption, celle-ci ne constituant en réalité qu'une modalité particulière de mise en œuvre du projet en raison de l'obligation pour ce dernier de prévoir des aires de stationnement. Cette solution s'insère pour ainsi dire dans le droit fil d'une tendance lourde, qui est loin ici d'être réfrénée par le juge administratif, celle d'une multiplication des hypothèses du recours au droit de préemption et de la banalisation de son utilisation, les élus semblant « presque instinctivement, vouloir y faire appel »⁸ dès que survient une problématique liée de près ou de loin à l'aménagement urbain.

⁸ Conseil d'État, Le droit de préemption, La Documentation française, 2008, p. 25.

2° La notion « d'actions ou d'opérations d'aménagement »

La deuxième condition, qui résulte également des termes mêmes de la loi, exige que le projet pour lequel le droit de préemption a été utilisé présente le caractère d'une "action" ou d'une "opération d'aménagement", cette prérogative ayant été pensée, du moins à l'origine, comme un instrument d'aménagement urbain. Aussi, est-il admis traditionnellement qu'elle ne saurait être exercée pour des opérations par trop ponctuelles et limitées, comme celles visant, par exemple, à améliorer la sécurité d'une voie publique par le redressement d'un virage⁹, la restructuration de parcelles et la démolition d'un bâtiment insalubre¹⁰, ou encore l'élargissement d'une rue pour des raisons de sécurité et pour y créer des places de stationnement¹¹. Même si ces arrêts illustrent la notion dont s'agit, ils ne sauraient néanmoins à eux-seuls épuiser le contenu ni la marge d'appréciation qu'elle comporte irréductiblement, cette « notion fonctionnelle »¹² étant interprétée à tout coup par le juge administratif à la lumière du contexte dans laquelle elle s'applique, ce qui permet à ce dernier d'épouser plus aisément les contours des nécessités politiques et des contraintes du réel comme, dans le cas présent, la construction de logements mixtes dans un contexte de crise immobilière.

L'apport essentiel des deux arrêts est qu'ils contribuent d'abord à éclairer les principaux cas où la notion trouve à s'appliquer et, ainsi, à assurer aussi bien que possible la stabilité et la prévisibilité, si importante dans la vie juridique.

L'arrêt « Sté MJ Développement » indique ainsi qu'un projet ayant pour objet la mise en œuvre d'une politique locale de l'habitat revêt le caractère d'une action ou d'une opération d'aménagement dans deux cas de figure. Le premier concerne l'hypothèse où le projet concourt à l'application d'un PLH ou d'un programme d'orientations et d'actions d'un PLUi, tenant lieu de PLH, c'est-à-dire lorsque l'opération ou l'action envisagée s'inscrit dans un projet politique plus global s'incarnant dans un document formalisé. Cette exigence, qui implique une démarche préalable de la collectivité pour penser et structurer l'offre de logements sur son territoire, vise à faire barrage à des préemptions qui conduiraient exclusivement à accroître le parc privé de logements avec le risque que la collectivité « se fasse promoteur »¹³. Quant au second cas de figure, il vise la situation où le projet

⁹ CE, 30 juill. 1997, Ville d'Angers c/ Dubois : n° 160949 : Rec. CE 1997, tables, p. 1122 ; BJDU 6/1997, p. 453, concl. Mme Maugué ; Dr. adm. 1997, n° 365 ; JCP G 1997, IV, n° 2241, obs. ; Mon. TP 3 oct. 1997, n° 4897, p. 74, comm. ; Gaz. Pal. 5-6 août 1998, p. 4 ; LPA 13 févr. 1998, n° 19, p. 20, chron. J. Morand-Deville ; AFDUH 1998, n° 2, p. 237, chron. J.-F. Struillou. – CE, 3 déc. 2007, Cne de Mondragon : BJDU 6/2007, p. 433, concl. L. Derepas ; Constr.-Urb. 2008, n° 11, note P. Cornille ; JurisData n° 2007-072831.

¹⁰ CE, 6 mai 2009, n° 311167, Cne du Plessis-Treviso : Rec. CE 2009, tables, p. 986 ; BJDU 2/2009, p. 131, concl. L. Derepas, p. 135, obs. J.-C. B. ; RD imm. 2009, p. 438, obs. P. S.-C. ; ibid. p. 327 ; Defrénois 22/2009, p. 2447, chron. Ph. Benoit-Cattin ; JCP A 18 mai 2009, n° 21, p. 7 ; BJDU 4/2009, p. 322 ; AJDA 2009, p. 959 ; JurisData n° 2009-075426 ; DAUH 2010, p. 339, chron. J.-F. Struillou.

¹¹ CE, 19 mai 2008, req. n° 286645, Cne de Mane : JurisData n° 2008-073778.

¹² G. Vedel, La juridiction compétente pour prévenir, faire cesser ou réparer la voie de fait administrative, JCP 1950, I, 851.

¹³ J. Lessi, conclusions sur CE, 2 novembre 2015, Cne de Choisy-le-Roi : BJDU 1/2016, p. 52.

présente, par lui-même, eu égard à son ampleur et à sa consistance, le caractère d'une action ou d'une opération d'aménagement. Fort de cette règle, l'arrêt ne manque pas de relever que le projet litigieux – qui envisageait, rappelons-le, la réalisation d'une quarantaine de logements, dont la moitié à caractère social – présentait, par lui-même, eu égard à son ampleur et à sa consistance le caractère d'une action ou d'une opération d'aménagement. Il en va ainsi parce qu'un tel projet – comme celui qui prévoit la construction de trente-cinq logements sociaux¹⁴ – atteste, par sa nature même, de démarches intercommunales en vue de structurer de manière volontariste l'offre de logements et, de la sorte, il apparaît, en lui-même, constitutif d'une politique locale de l'habitat.

Si, dans la première affaire, il allait de soi que la condition dont s'agit était remplie, ce n'était pas du tout le cas dans la seconde affaire. Il était permis ici de se demander si, même pris globalement, le projet litigieux – de dimension bien plus modeste pour autant qu'il prévoyait seulement la création de cinq places de stationnement et la construction de douze logements, dont cinq logements sociaux – pouvait être regardé, par son ampleur et sa consistance, comme une action ou une opération d'aménagement poursuivant la mise en œuvre d'une politique locale de l'habitat. Le Conseil d'État apporte une réponse positive à cette interrogation en estimant que la Cour n'a ni inexactement qualifié les faits ni commis d'erreur de droit en jugeant que, eu égard à son ampleur et à sa consistance, le projet litigieux présentait par lui-même le caractère d'une action ou d'une opération d'aménagement.

Il faut surtout relever que pour parvenir à cette solution, les juges du fond, loin de demeurer sur le terrain d'une qualification juridique *in abstracto* – qui aurait conduit ces derniers à dire purement et simplement « qu'en tout état de cause » le projet est une action ou une opération d'aménagement justifiant l'exercice du droit de préemption – se sont livrés, au contraire, à une appréciation *in concreto* des circonstances en relevant que « la commune était marquée par une pression spéculative, une faible disponibilité de terrains et un nombre de logements sociaux insuffisant ». Cette volonté du juge administratif d'épouser de la sorte les nécessités politiques et les contraintes du réel l'amène, on le voit, à exercer un contrôle des plus souples de la notion, ledit contrôle visant plus à justifier l'action de l'administration qu'à l'entraver par un contrôle par trop rigoureux. Dans ses conclusions, le rapporteur public fait d'ailleurs valoir en ce sens qu'il serait « contreproductif d'interdire à la collectivité d'exercer son droit de préemption au gré des opportunités qui se présentent afin de réaliser des programmes de logements sociaux de plus petite dimension (...) alors que ces opérations, mises bout à bout, représentent un effort

¹⁴ CE, 2 nov. 2015, n° 374957, Cne de Choisy-le-Roi : Rec. CE 2015, tables, p. 912 ; BJDU 1/2016, p. 52, concl. J. Lessi, p. 55, obs. X.D.L. ; JurisData n° 2015-024573 ; RJDA 5/2016, n° 364 ; D. actualité 12 nov. 2015, obs. R. Grand ; AJDA 2015, p. 2117, obs. R. Grand ; Constr.-Urb. déc. 2015, n° 12, comm. 164, note X. Couton ; JCP N 20 nov. 2015, n° 47, act. 1107, act. L. Erstein ; JCP A 16 nov. 2015, act. 943, act. L. Erstein ; RD imm. 2016, p. 54, obs. R. Decout-Paolini ; JCP A 12/2015, n° 2107, chron. R. Vandermeeren ; BJDU 6/2016, p. 460, chron. E. Carpentier ; RJDA 5/2016, n° 364 ; DAUH 2016, n° 20, chron. J.-F. Struillou, p. 320. – V. aussi, CE, 19 déc. 2019, n° 420227, Cne de Villemomble : JurisData n° 2019-023465.

significatif en vue d'atteindre les objectifs fixés par la loi SRU »¹⁵. C'est dire la facilité avec laquelle le droit de préemption peut désormais être exercé.

B. L'existence d'un « intérêt général suffisant »

Une dernière condition, enfin, a été posée par le Conseil d'État sur la base de l'article L. 210-1 al. 1^{er}, dont les dispositions font de l'intérêt général une notion-clef de la préemption publique. Cette condition, fixée par l'arrêt « Sté RD Machines Outils »¹⁶, c'est que l'exercice du droit de préemption doit non seulement reposer sur un projet réel établi en vue de la réalisation, dans l'intérêt général, des actions ou opérations répondant aux objets définis à l'article L. 300-1, mais encore répondre à un « intérêt général suffisant », « eu égard notamment aux caractéristiques du bien faisant l'objet de l'opération ou au coût prévisible de cette dernière ». Au-delà de la première étape du contrôle, qui porte sur l'existence et la réalité d'une action ou d'une opération d'aménagement poursuivant les objectifs énoncés par la loi, il existe, on le voit, une autre étape dans le contrôle, laquelle est relative « à l'intérêt général auquel doit répondre la préemption », ce qui amène inmanquablement le juge à « s'assurer plus largement de l'intérêt général de l'opération qui motive la préemption »¹⁷.

Ce contrôle de proportionnalité ou d'adéquation entre le bien et le projet – qui n'est plus limité à l'erreur manifeste d'appréciation¹⁸ – permet au juge administratif, *in fine*, d'apprécier les considérations ayant conduit la collectivité à édicter la décision de préempter et, par là même, l'autorise à intensifier son contrôle sur le contexte factuel de l'acte contesté. De prime abord, il s'agit donc là d'une jurisprudence fort intéressante dans la mesure où son application amène le juge administratif à s'intéresser au bien-fondé de la décision, à son caractère raisonnable, voire, comme dans les deux affaires rapportées, à sa nécessité. Cette conception plus réaliste du contrôle répond aussi très certainement à la volonté du juge de se doter d'un cadre lui permettant – dans un contexte où le droit de préemption est parfois utilisé à « mauvais escient » – de censurer des décisions déraisonnables, mal étudiées, voire même qui témoigneraient d'usages abusifs de la préemption. Aussi n'est-il pas surprenant que les requérants aient cherché à tirer parti de ces règles.

L'originalité des moyens soulevés tenait à ce que les plaideurs n'invoquaient pas les éléments de fait traditionnellement avancés pour dénier à la préemption son

¹⁵ M. Le Coq, concl. sur CE, 30 juin 2023, M. H. c/ Cne de Vincennes : n° 464323.

¹⁶ 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 ; BJD 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.

¹⁷ Mathieu Le Coq, conclusions sur CE, 30 juin 2023, Sté MJ Développement : n° 468543.

¹⁸ Sur cet ancien contrôle, V. R. Hostiou et J.-F. Struillou, Expropriation et préemption. Aménagement. Urbanisme. Environnement, LexisNexis, 2020, 6^{ème} éd., p. 615 et s.

caractère d'intérêt général, ces éléments portant soit sur les caractéristiques du bien dont la superficie serait excessive au regard de celle que justifie le projet¹⁹, soit sur le coût de la préemption, laquelle aurait été faite à un prix trop élevé par rapport aux prix du marché, ou à un prix trop élevé compte tenu de l'utilisation projetée pour le bien, ou encore à un prix trop élevé au regard des capacités financières de la commune²⁰. Plus singulier, le grief soulevait la question de savoir si la préemption répondait à un intérêt général suffisant alors même que, d'une part, la commune avait d'ores et déjà largement rempli ses obligations légales en matière de construction de logements sociaux et, d'autre part, le PLUi fixait un objectif de « mixité sociale » qui devait se traduire concrètement par une diminution de la part du logement social sur le territoire de la commune concernée, ces circonstances étant, selon les requérants, de nature à ôter son caractère d'intérêt général à la préemption.

Le Conseil d'État, après le juge de référés, rejette, sans hésitation aucune, la première « branche » de ce grief. L'arrêt affirme ainsi qu'un requérant « ne saurait utilement soutenir » que l'exercice du droit de préemption ne répond pas à un intérêt général suffisant du seul fait que la commune ait atteint les objectifs légaux en termes de logements locatifs sociaux dans la mesure où lesdits objectifs « constituent des seuils à atteindre et non des plafonds ». Il s'agit donc là de considérations inopérantes qui n'entrent pas dans le contrôle du juge, la préemption ne pouvant pas perdre son caractère d'intérêt général par la seule circonstance que la commune dispose d'un nombre élevé de logements sociaux au regard de l'objectif fixé par la loi. On voit par là que le juge est loin d'être tenu de prendre en compte tous les éléments du contexte dans lequel s'insère la décision, bien qu'il ressorte de la jurisprudence que les éléments tenant au caractère approprié du bien objet de la préemption ou au coût financier de cette dernière ne sont pas les seules considérations susceptibles d'être retenues pour apprécier le caractère d'intérêt général de la préemption²¹.

Si la seconde « branche » de l'argumentation n'est pas considérée – à la différence de la première – comme « inopérante », celle-ci est néanmoins écartée aux motifs que si le PLUi fixait un objectif de mixité sociale devant se traduire par une diminution de la part de logements sociaux dans les communes déjà fort dotées, ce même PLUi prévoyait également la réalisation, en moyenne annuelle, de trois cent cinquante logements à Cenon sur cette période, dont soixante-dix logements locatifs

¹⁹ CE, 28 janvier 2021, Stés Matimo, Perspective Avenir et Juliette, n° 429584, Rec. tables, p. 969 ; JurisData n° 2021-000892 ; AJDA 2021, p. 237 obs. J.-M. Pastor ; Dr. adm. 2021, n° 4, Veille, A. Courrèges ; JCP N, 19 février 2021, act. 249, veille L. Erstein ; JCP A, 19 avril 2021, n° 16, p. 1, note J.-G. Sorbara ; JCP A, 8 février 2021, n° 6, act. 91, veille L. Erstein ; AJDA 2021, p. 237 ; AJCT 2021, p. 329, note E. Mascré ; JCP A, 28 juin 2021, n° 26, p. 5, chron. R. Vandermeeren ; RDI 2021, n° 4, p. 220, note J.-F. Struillou.

²⁰ V. par exemple, CE, 10 mai 2017, n° 398736, Sté ABH Investissements : Rec. CE 2017, tables, pp. 430, 432, 762, 849 ; BJD 4/2017, p. 248, concl. R. Decout-Paolini ; p. 252, obs. X.D.L. ; JCP N 16 févr. 2018, 1101, chron. E. Carpentier ; RD imm. 2017, p. 1023, obs. R. Decout-Paolini ; ADJA 2017, p. 1023 ; Juris-Data n° 2017-008861 ; Constr.-Urb. juill.-août 2017, n° 98, note L. Santoni ; AJCT 2017, p. 528, obs. R. Bonnefont ; Defrénois 2017, n° 23, p. 40, chron. G. Daudré ; Gaz. Pal. 23 mai 2017, p. 49, obs. P. Graveleau ; DAUH 2018, n° 22, p. 316, chron. J.-F. Struillou.

²¹ M. Arnaud Skrzyrbak, concl. sur CE, ch. réunies, 22 décembre 2022, Commune de Montreuil, n° 447100 : Ariane Web

conventionnés et dix-huit en accession sociale et abordable, de sorte qu'il n'apparaît pas que la réalisation du projet litigieux aurait pu être de nature à compromettre la réalisation de l'objectif de mixité sociale ainsi fixé. Aussi, le juge des référés n'a-t-il pas dénaturé les pièces du dossier ni commis d'erreur de droit en considérant que n'était pas propre à créer un doute sérieux quant à la légalité de la décision, nonobstant le taux de logements sociaux déjà atteint dans la commune, le moyen tiré de ce que la mise en œuvre du droit de préemption, en ce qu'il méconnaîtrait l'objectif de mixité sociale figurant dans PLUi, ne répondrait pas à un intérêt général suffisant.

Quant au moyen soulevé dans la seconde affaire, il mettait en avant l'existence d'une solution alternative permettant d'éviter la préemption pour réaliser des places de stationnement, à savoir la possibilité de créer celles-ci dans un parc de stationnement public situé à 700 mètres du projet, cet élément étant selon les requérants de nature à retirer à la préemption son caractère d'intérêt général. Ce moyen est écarté, le Conseil d'État ayant estimé que la Cour administrative d'appel n'avait pas commis d'erreur de droit ni inexactement qualifié les faits en jugeant que la préemption répondait à un intérêt général suffisant, même si l'aire de stationnement aurait pu être créée dans un parc de stationnement public situé à 700 mètres du projet. Il entrerait ainsi dans l'office du juge administratif de rechercher, à l'occasion de l'exercice de son contrôle, si la collectivité ne pouvait pas réaliser son projet sans recourir à la préemption. Reste que la solution ainsi retenue – qui n'a pas été fichée au Lebon et qui paraît quelque peu en porte-à-faux au regard d'un autre arrêt dans lequel le Conseil d'État a considéré que « la légalité d'une décision de préemption n'est pas subordonnée à l'exigence que la collectivité ne puisse réaliser l'opération dans des conditions équivalentes sans recourir à l'exercice de ce droit »²² – risque d'être d'une portée des plus limitées dès lors que le juge administratif se garde, de manière générale, « de porter des atteintes excessives à la latitude de choix voire à la plénitude de l'administration »²³.

En guise de conclusion, il faut observer que les deux arrêts révèlent, une nouvelle fois, l'ambiguïté de la jurisprudence « Sté RD Machines ». Une lecture au premier degré de celle-ci donne à penser qu'il s'agirait là d'un « pas en avant » de nature à soumettre l'administration à des contraintes plus strictes, le juge administratif étant habilité à examiner de manière plus fine l'intérêt général attaché à la préemption en vérifiant, à partir d'éléments qui n'étaient pas pris auparavant en considération, si la préemption répond à un « intérêt général suffisant ». La réalité contentieuse est quelque peu différente. À l'occasion d'une affaire dans laquelle les requérants faisaient valoir que la surface préemptée était manifestement disproportionnée par rapport au projet, il a été montré que ce contrôle, censé se substituer au contrôle minimum, ne permet au juge de censurer les erreurs commises

²² CE, 13 mars 2019, n° 419259, Cne de Soisy-sous-Montmorency : JurisData n° 2019-003856 ; RD imm. 2019, p. 302, note M. Revert ; JCP A 12 nov. 2019, n° 45, chron. R. Vandermeeren ; Constr.-Urb. avr. 2019, n° 40, note X. Couton ; RJDA oct. 2019, p. 751 ; Bull. pratique immobilier avr. 2019, p. 15 ; RJDA 10/2019, n° 612, p. 751 ; DAUH 2020, n° 24, chron. J.-F. Struillou, p. 307

²³ M. Dondoux, concl. sur CE, 29 juin 1970, Min. de l'Intérieur c/ Malardel, n° 05.536 : Rec. p. 296.

par la collectivité dans l'appréciation des faits à laquelle elle se livre pour fonder sa décision que dans l'hypothèse où ces erreurs s'avèreraient si grossières, si aberrantes et si évidentes qu'elles ne pourraient conduire qu'à l'annulation²⁴. Les deux arrêts confirment cette ambivalence du contrôle juridictionnel. Si le juge administratif accepte de vérifier désormais le caractère d'intérêt général attaché à la préemption sous l'angle de solutions alternatives à cette procédure, ou encore du principe de mixité sociale tel qu'il est mis en œuvre à l'échelle du PLH ou du PLUi, ce n'est en réalité que pour mieux s'autocensurer dans la mise en œuvre de ce contrôle, le juge hésitant à se livrer à des appréciations qui confinent au domaine de l'opportunité, et ce d'autant plus qu'on est dans le cas présent face à une matière éminemment sensible, à savoir le choix de politique locale de l'habitat qu'il appartient aux collectivités locales de définir dans le respect des objectifs fixés par le législateur. Autrement dit, l'analyse juridique tend ici à céder le pas devant une attitude fondamentalement pragmatique qui vise à ne pas entraver les impératifs de l'action locale dans un contexte national de crise de l'offre de logements, cette attitude ayant pour effet, à coup sûr, d'accentuer un phénomène profond, continu et, sans doute, inachevé, le renforcement du droit de préemption urbain et la banalisation de son utilisation.

Jean-François Struillou

²⁴ J.-F. Struillou, note sous CE, 28 janvier 2021, Stés Matimo, Perspective Avenir et Juliette, n° 429584 : RDI, avril 2021, p. 220.