

Décision n° 2013-309 QPC du 26 avril 2013

SARL SCMC

(Exercice par le préfet du droit de préemption des communes ayant méconnu leurs engagements de réalisation de logements sociaux)

Le Conseil d'État a renvoyé au Conseil constitutionnel le 13 février 2013 (décision n° 364159 du même jour) une question prioritaire de constitutionnalité (QPC) posée par la SARL SCMC relative au deuxième alinéa de l'article L. 210-1 du code de l'urbanisme.

Dans sa décision n° 2013-309 QPC du 26 avril 2013, le Conseil constitutionnel a déclaré ces dispositions conformes à la Constitution.

I. – Dispositions contestées

A. – Les droits de préemption

Le droit de préemption en droit administratif peut se définir comme la prérogative accordée par la loi à une personne publique d'acquérir, par préférence à tout autre acquéreur, un bien que son propriétaire a mis en vente. À la différence de l'expropriation, le droit de préemption est conditionné à l'intention d'aliéner de la part du propriétaire. Il constitue, pour la personne publique, un pouvoir d'évincer l'acquéreur et de se substituer à lui dans un contrat en cours de formation.

Dans l'ancien droit, le droit de préemption était connu sous le terme de « retrait féodal » comme un moyen dissuasif de lutte contre la fraude aux droits indirects consistant à dissimuler le prix de vente réel du bien.

L'ordonnance n° 58-1447 du 31 décembre 1958 relative à diverses opérations d'urbanisme a conféré au droit de préemption une fonction d'aménagement foncier dans le domaine urbain. Par la suite, le droit de préemption n'a cessé de s'étendre à tous les domaines de l'aménagement. Il n'y a donc pas un droit de préemption mais des droits de préemption qui visent des objectifs divers : protection des espaces ruraux et périurbains, maintien de la diversité commerciale et sauvegarde du commerce de proximité, protection des zones inondables et prévention des risques technologiques et, surtout, aménagement

urbain. La loi n° 85-729 du 18 juillet 1985 relative à la définition et à la mise en œuvre de principes d'aménagement a procédé à la refonte des droits de préemption en distinguant un droit de préemption « pré-opérationnel » applicable dans les zones d'aménagement différé (ZAD) et un droit de préemption ponctuel, le droit de préemption urbain (DPU), dans les zones définies par le plan d'occupation des sols (POS) ou le plan local d'urbanisme (PLU).

L'article L. 210-1 du code de l'urbanisme figure en introduction du titre Ier du livre II du code de l'urbanisme consacré aux droits de préemption et qui traite du DPU (articles L. 211-1 à L. 211-7), des ZAD (articles L. 212-1 à L. 212-5), du droit de préemption des communes sur les fonds artisanaux, les fonds de commerce, les baux commerciaux et les terrains faisant l'objet de projets d'aménagement commercial (article L. 214-1 à L. 214-3) et, enfin de dispositions particulières aux jardins familiaux (article L. 216-1). L'article L. 210-2 prévoit par ailleurs un usage dérogatoire du DPU, pour assurer le maintien dans les lieux du locataire.

Selon le premier alinéa de l'article L. 210-1, l'ensemble de ces droits peuvent être mis en œuvre *« 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 »*.

Le premier alinéa de l'article L. 300-1 précise quant à lui que *« les actions ou opérations d'aménagement ont pour objets de mettre en œuvre un projet urbain, une politique locale de l'habitat, d'organiser le maintien, l'extension ou l'accueil des activités économiques, de favoriser le développement des loisirs et du tourisme, de réaliser des équipements collectifs ou des locaux de recherche ou d'enseignement supérieur, de lutter contre l'insalubrité, de permettre le renouvellement urbain, de sauvegarder ou de mettre en valeur le patrimoine bâti ou non bâti et les espaces naturels »*.

Cette conception extensive des objectifs permettant la mise en œuvre du droit de préemption pour l'aménagement a été confirmée par le Conseil d'État qui a jugé le 21 novembre 2008 : *« qu'il résulte de la combinaison des dispositions des articles L. 210-1 et L. 300-1 du même code qu'une décision de préemption est légalement justifiée dès lors que l'action ou l'opération qui la fonde est engagée dans l'intérêt général et répond à l'un des objets définis à l'article L. 300-1, parmi lesquels figurent le maintien, l'extension ou l'accueil des activités*

économiques, alors même que, eu égard à cet objet, elle ne s'accompagne d'aucune mesure d'urbanisation ni d'aucune réalisation d'équipement »¹.

Le droit de préemption connaît un succès très important : il constitue une forme « d'expropriation douce » qui en a fait un instrument privilégié d'interventionnisme des collectivités publiques sur le marché de l'immobilier.

Techniquement, le droit de préemption implique l'obligation pour le vendeur (ou son notaire) d'adresser à la mairie du lieu de situation de l'immeuble une déclaration d'intention d'aliéner (DIA) que la commune doit transmettre au titulaire du droit de préemption (lorsqu'elle n'est pas titulaire de ce droit ou lorsqu'elle l'a délégué), ainsi qu'au directeur départemental des finances publiques. L'autorité titulaire du droit de préemption dispose d'un délai de deux mois pour faire connaître son choix. Elle peut décider soit de préempter le bien aux prix et conditions notifiés, soit de faire une offre d'acquisition à un autre prix, soit de renoncer à l'acquisition. Lorsque l'offre d'acquisition est différente du prix de vente, le propriétaire dispose d'un délai de deux mois pour accepter cette offre, s'en remettre au juge de l'expropriation pour fixer le prix d'acquisition du bien préempté ou renoncer à l'aliénation de son bien.

Le droit de préemption de la commune est exercé par le conseil municipal qui peut toutefois le déléguer au maire (15° de l'article L. 2122-22 du code général des collectivités territoriales).

B. – Les dispositions contestées

Le deuxième alinéa de l'article L. 210-1 du code de l'urbanisme fixe le régime du droit de préemption des communes « *pendant la durée d'application d'un arrêté préfectoral pris sur le fondement de l'article L. 302-9-1 du code de la construction et de l'habitation* » (CCH). Il s'agit donc des communes ayant fait l'objet d'un arrêté « de carence » du préfet ayant constaté que, dans la commune, les engagements figurant dans le programme local de l'habitat n'ont pas été tenus ou, à défaut de programme local d'habitat, que le nombre de logement sociaux à réaliser en application du dernier alinéa de l'article L. 302-8 du CCH n'a pas été atteint.

Selon l'article L. 302-9-1 du CCH, cet arrêté « de carence » a deux conséquences. D'une part, il conduit à une majoration du prélèvement défini à l'article L. 302-7 du CCH, opéré sur les recettes fiscales de la commune, et, d'autre part, il permet au préfet de « *conclure une convention avec un organisme en vue de la construction ou l'acquisition des logements sociaux nécessaires à*

¹ Conseil d'État, 21 novembre 2008, n° 302144.

la réalisation des objectifs fixés dans le programme local de l'habitat ou déterminés en application du premier alinéa de l'article L. 302-8 » (alinéa 4, dans la version antérieure au 20 janvier 2013). Il conduit donc à un pouvoir de substitution du préfet pour la mise en œuvre d'un programme de construction de logements sociaux dans la commune.

Avant la loi n° 2009-323 du 25 mars 2009 de mobilisation pour le logement et la lutte contre l'exclusion (dite loi MOLLE), l'efficacité du pouvoir de substitution du préfet était assurée par le *f* de l'article L. 213-1 du code de l'urbanisme qui retirait à la commune le droit de préemption portant sur un immeuble faisant l'objet d'une convention prévue à l'article L. 302-9-1 du même code. Il s'agissait ainsi d'empêcher les communes d'utiliser leur droit de préemption pour faire obstacle à l'acquisition de bien immobiliers destinés à la construction ou la réalisation de logements sociaux.

Cet état du droit avait été jugé insuffisamment efficace pour permettre la réalisation de logements sociaux, notamment par le rapport de M. Étienne Pinte, déposé en janvier 2008, relatif à l'hébergement d'urgence et l'accès au logement des personnes sans abri ou mal logées. La proposition n° 11.3.3 de ce rapport visait en effet à « *permettre au préfet de disposer du droit de préemption urbain sur l'ensemble du parc existant* ».

C'est cette orientation que l'article 39 de la loi MOLLE a mis en œuvre. D'une part, il a inséré dans l'article L. 210-1 du code de l'urbanisme un deuxième alinéa qui fait l'objet de la présente QPC et, d'autre part, il a supprimé le *f* de l'article L. 213-1 du code de l'urbanisme.

Le Conseil constitutionnel était saisi du deuxième alinéa de l'article L. 210-1 dans sa rédaction issue de la loi MOLLE. L'article 20 de la loi n° 2013-61 du 18 janvier 2013 relative à la mobilisation du foncier public en faveur du logement et au renforcement des obligations de production de logement social a modifié le deuxième alinéa pour permettre au préfet de déléguer le droit de préemption non seulement à un établissement public foncier mais également à un établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre. Toutefois, le Conseil n'était pas saisi de cette modification qui n'était pas applicable au litige.

Compte tenu de sa rédaction, le deuxième alinéa de l'article L. 210-1 ne conduit pas à renforcer le pouvoir de substitution du préfet en intégrant le droit de préemption dans les pouvoirs pour lesquels ce pouvoir de substitution s'exerce. La cour administrative d'appel de Paris a jugé dans un arrêt du 28 juin 2012 (*Commune de Nogent-sur-Marne*, n° 11PA03557) que, dès l'arrêté de carence, la commune perd la compétence pour exercer le DPU lorsque l'aliénation porte

sur un terrain, bâti ou non bâti, affecté au logement ou destiné à être affecté à une opération ayant fait l'objet de la convention prévue à l'article L. 302-9-1.

Techniquement, malgré l'arrêté de carence, la commune demeure destinataire de la DIA, qu'il lui appartient de communiquer au préfet pour qu'il exerce le droit de préemption.

Les dispositions contestées ont déjà fait l'objet d'une première QPC posée devant les juridictions administratives et que le Conseil d'État avait refusé de renvoyer au Conseil constitutionnel au motif que les dispositions n'étaient pas applicables au litige².

II. – Examen de constitutionnalité des dispositions contestées

A. – Origine de la QPC et argumentation des requérants

La QPC renvoyée par le Conseil d'État lui a été transmise par le tribunal administratif de Toulon à l'occasion d'un contentieux portant sur la contestation de l'exercice, par le préfet, en application des dispositions contestées, du droit de préemption sur des biens immobiliers que la commune de Six-Fours-les-Plages envisageait de vendre à la société requérante.

Selon cette société, le transfert de l'exercice du droit de préemption conduit à conférer au préfet un pouvoir de tutelle sur la commune en méconnaissance du principe de la libre administration des collectivités territoriales et prive la commune d'un droit essentiel à sa libre gestion et à l'aménagement futur de son patrimoine. La société requérante soutenait en outre que le droit à un recours juridictionnel de la commune n'était pas respecté dans la mesure où le transfert de la compétence pour exercer le droit de préemption s'opère de plein droit dès l'arrêté de carence.

B. – La jurisprudence du Conseil constitutionnel relative à la libre administration des collectivités territoriales

Aux termes de l'article 72, alinéa 3, de la Constitution, c'est « *dans les conditions prévues par la loi* » que les collectivités territoriales « *s'administrent librement par des conseils élus* ». La libre administration des collectivités territoriales est un principe de valeur constitutionnelle à la défense duquel veille

² Conseil d'État, 23 juillet 2012, *Commune de Pornichet et autres*, n° 359934 et s. Par ailleurs, d'autres QPC portant sur d'autres dispositions du même article n'ont pas été renvoyées (cf. CE, 12 septembre 2011, *M. et Mme Dion*, n° 347444, *Société Capelli*, n° 350851).

le Conseil³. Elle figure, notamment, au nombre des droits et libertés que la Constitution garantit dont la méconnaissance peut être sanctionnée dans le cadre de la procédure de la QPC⁴. Les contours de la libre administration des collectivités territoriales ont été définis par la jurisprudence du Conseil, principalement autour de quelques grandes conditions :

- l’existence d’un conseil élu (décision n° 82-149 DC du 28 décembre 1982⁵) ;
- l’existence d’attributions effectives (décision n° 85-196 DC du 8 août 1985⁶) ;
- l’autonomie financière (décision n° 2004-500 DC du 29 juillet 2004⁷ et déjà auparavant décision n° 90-277 DC du 25 juillet 1990⁸) ;
- la liberté contractuelle (décision n° 2006-543 DC du 30 novembre 2006⁹).

L’examen du juge constitutionnel se limite à un contrôle restreint où ne sont censurées que les atteintes disproportionnées. Les décisions dans lesquelles est constatée l’absence de violation du principe de libre administration sont ainsi beaucoup plus nombreuses que les décisions constatant sa violation. Ces dernières censurent toutes des dispositions qui consistent à imposer des contraintes ou des sujétions ayant pour effet de restreindre la libre appréciation de la collectivité.

Par exemple, le législateur a restreint la libre administration d’une collectivité territoriale au point de méconnaître les dispositions de l’article 72 de la Constitution :

- en imposant aux débats de la commission permanente le principe de la publicité, plutôt que de laisser au règlement intérieur du conseil régional le soin de déterminer cette règle de fonctionnement, (décision n° 98-407 DC du 14 janvier 1999¹⁰) ;

³ Par exemple, décision n° 83-168 DC du 20 janvier 1984, *Loi portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique territoriale*, cons. 10 et 15.

⁴ Décision n° 2010-12 QPC du 2 juillet 2010, *Commune de Dunkerque (Fusion de communes)*, cons. 4.

⁵ Décision n° 82-149 DC du 28 décembre 1982, *Loi relative à l’organisation administrative de Paris, Marseille, Lyon et des établissements publics de coopération intercommunale*, cons. 2.

⁶ Décision n° 85-196 DC du 8 août 1985, *Loi sur l’évolution de la Nouvelle-Calédonie (Évolution de la Nouvelle-Calédonie 1)*, cons. 10.

⁷ Décision n° 2004-500 DC du 29 juillet 2004, *Loi organique relative à l’autonomie financière des collectivités territoriales*, cons. 19 et 20.

⁸ Décision n° 90-277 DC du 25 juillet 1990, *Loi relative à la révision générale des évaluations des immeubles retenus pour la détermination des bases des impôts directs locaux*.

⁹ Décision n° 2006-543 DC du 30 novembre 2006, *Loi relative au secteur de l’énergie (GDF-Suez)*, cons. 28 à 31.

¹⁰ Décision n° 98-407 DC du 14 janvier 1999, *Loi relative au mode d’élection des conseillers régionaux et des conseillers à l’Assemblée de Corse et au fonctionnement des Conseils régionaux*, cons. 26.

– en autorisant le haut commissaire de la République en Polynésie française à déclarer, à toute époque, nuls de droit les arrêtés des maires (décision n°2010-107 QPC du 17 mars 2011¹¹) ;

– en interdisant aux collectivités territoriales, et notamment aux départements, de moduler les aides allouées aux communes et groupements de collectivités territoriales compétents en matière d'eau potable ou d'assainissement en fonction du mode de gestion du service en cause (décision n° 2011-146 QPC du 8 juillet 2011¹²).

Le Conseil a, en outre, jugé à plusieurs reprises que l'instauration d'un pouvoir de substitution du préfet n'était pas contraire à la libre administration des collectivités territoriales en matière de blocage des organes décisionnels locaux. Il en est allé ainsi dans la décision n° 82-149 DC du 28 décembre 1982 à propos du conseil municipal de Paris, Lyon et Marseille¹³, dans la décision n° 87-241 DC du 19 janvier 1988 pour la Nouvelle Calédonie¹⁴ et dans la décision n° 2007-559 DC du 6 décembre 2007 pour la Polynésie Française¹⁵.

Dans cette dernière décision, le Conseil a jugé en particulier :

« 18. Considérant qu'en vertu du troisième alinéa de l'article 72 de la Constitution, dans les conditions prévues par la loi, les collectivités territoriales s'administrent librement par des conseils élus et disposent d'un pouvoir réglementaire pour l'exercice de leurs compétences ; qu'aux termes du dernier alinéa de cet article : "Dans les collectivités territoriales de la République, le représentant de l'État, représentant de chacun des membres du Gouvernement, a la charge des intérêts nationaux, du contrôle administratif et du respect des lois" ; qu'il appartient donc au législateur de prévoir l'intervention du représentant de l'État pour remédier, sous le contrôle du juge, aux difficultés résultant de l'absence de décision de la part des autorités décentralisées compétentes en se substituant à ces dernières lorsque cette absence de décision risque de compromettre le fonctionnement des services publics et l'application des lois ; que les conditions posées pour l'exercice par le délégué du

¹¹ Décision n° 2010-107 QPC du 17 mars 2011, *Syndicat mixte chargé de la gestion du contrat urbain de cohésion sociale de l'agglomération de Papeete (Contrôle de légalité des actes des communes en Polynésie française)*, cons. 6.

¹² Décision n° 2011-146 QPC du 8 juillet 2011, *Département des Landes (Aides publiques en matière d'eau potable ou d'assainissement)*, cons. 3 à 6.

¹³ Décision n° 82-149 DC du 28 décembre 1982, *Loi relative à l'organisation administrative de Paris, Marseille, Lyon et des établissements publics de coopération intercommunale*, cons. 11 à 13.

¹⁴ Décision n° 87-241 DC du 19 janvier 1988, *Loi portant statut du territoire de la Nouvelle-Calédonie*, cons. ; 7.

¹⁵ Décision n° 2007-559 DC du 6 décembre 2007, *Loi organique tendant à renforcer la stabilité des institutions et la transparence de la vie politique en Polynésie française*, cons. 17 à 19.

Gouvernement de ses pouvoirs de substitution doivent être définies quant à leur objet et à leur portée ;

« 19. Considérant que l'article 7 définit avec précision les conditions d'exercice du pouvoir de substitution du haut-commissaire de la République ; que, dans ces conditions, il n'est pas contraire au principe de libre administration des collectivités territoriales ».

Le Conseil a en particulier eu l'occasion de juger, au regard de la libre administration des collectivités territoriales, des dispositions relatives au régime applicable aux communes qui méconnaissent l'objectif de pourcentage de logements sociaux.

Dans sa décision SRU du 7 décembre 2000, le Conseil a censuré le dispositif de sanctions infligées aux communes n'ayant pas tenu leurs engagements en matière de réalisation de logements sociaux :

« 46. Considérant qu'il résulte des dispositions de l'article L. 302-9 nouveau du code de la construction et de l'habitation que le préfet, par arrêté motivé, constate qu'une commune n'a pas tenu les engagements figurant dans le programme local de l'habitat ou, à défaut de programme local de l'habitat, n'a pas atteint l'objectif triennal d'accroissement du nombre de logements sociaux prévu au dernier alinéa de l'article L. 302-8 nouveau ; que ce constat a pour effet, d'une part, de doubler le prélèvement sur les ressources fiscales de la commune prévu à l'article L. 302-7, d'autre part, d'empêcher tout nouvel agrément de bureaux sur le fondement de l'article L. 510-1 du code de l'urbanisme ; qu'en outre, le préfet peut passer une convention avec un organisme pour la construction ou l'acquisition-réhabilitation de logements sociaux en vue de réaliser l'objectif de 20 % fixé par la loi ; qu'au cas où l'État verse à ces opérations une subvention foncière, une dépense égale est mise à la charge de la commune, sans que cette nouvelle charge fasse l'objet d'un plafonnement ;

« 47. Considérant qu'en attachant de telles conséquences à tout retard mis par une commune pour atteindre l'objectif triennal, sans distinguer selon la nature ou la valeur des raisons à l'origine de ce retard, le législateur a institué une sanction incompatible avec l'article 72 de la Constitution ; que doivent donc être déclarés contraires à la Constitution l'article L. 302-9 nouveau du code de la construction et de l'habitation à l'exception de ses deux premières phrases, l'article L. 302-9-1 du même code, ainsi que les 1° et 2° de l'article 70 de la loi déferée, qui sont inséparables des dispositions censurées »¹⁶.

¹⁶ Décision n° 2000-436 DC du 7 décembre 2000, *Loi relative à la solidarité et au renouvellement urbains*.

Ainsi, c'est le caractère automatique et forfaitaire du dispositif envisagé par le législateur en 2000 qui a fondé la censure.

Après celle-ci, le législateur a adopté, un an plus tard, dans la loi MURCEF, des dispositions tirant les conséquences des motifs de la censure de la loi SRU. Le Conseil les a validées dans les termes suivants :

« 10. Considérant, en premier lieu, que l'article critiqué confère au préfet un pouvoir d'appréciation pour tirer les conséquences de la carence de la commune ; que cette appréciation devra se fonder sur trois critères : " l'importance de l'écart entre les objectifs et les réalisations constatées au cours de la période triennale échue ", les " difficultés rencontrées le cas échéant par la commune " et les " projets de logements sociaux en cours de réalisation " ; que les dispositions contestées organisent en outre une procédure contradictoire ; qu'en effet, le maire, après avoir été informé par le préfet de son intention, formellement motivée, d'engager la procédure de constat de carence, est invité à présenter ses observations dans les deux mois ; que le maire peut ensuite former un recours de pleine juridiction à l'encontre de l'arrêté préfectoral de carence ; qu'en prévoyant une telle procédure, le législateur a mis le préfet en mesure de prendre en considération, sous le contrôle du juge, la nature et la valeur des raisons à l'origine du retard mis par la commune pour atteindre son objectif triennal ; que les dispositions critiquées n'ont ni pour objet ni pour effet de conférer au préfet un pouvoir arbitraire ; que les critères qu'elles définissent ont un caractère objectif et rationnel en rapport avec l'objet de la loi ; qu'elles répondent à la prise en compte de situations différentes et, par suite, ne méconnaissent pas le principe d'égalité ;

« 11. Considérant, en deuxième lieu, que, pour les mêmes raisons, les conditions posées pour l'exercice par le préfet de ses pouvoirs de sanction et de substitution, définies avec précision quant à leur objet et à leur portée, ne méconnaissent ni l'article 34, ni l'article 72 de la Constitution »¹⁷.

Enfin, en janvier 2013, le Conseil a examiné les dispositions de la loi relative à la mobilisation du foncier public en faveur du logement et au renforcement des obligations de production de logement social qui aggravaient les sanctions applicables aux communes n'ayant pas respecté leurs engagements de réalisation de logements sociaux. Étaient en particulier contestées, au regard du principe de la libre administration des collectivités territoriales, les dispositions

¹⁷ Décision n° 2001-452 DC du 6 décembre 2001, *Loi portant mesures urgentes de réformes à caractère économique et financier*.

qui relevaient le plafond de la majoration du prélèvement sur les recettes fiscales de la commune. Le Conseil a jugé :

« 20. Considérant, en second lieu, que le prélèvement sur les recettes fiscales des communes prévu par l'article L. 302-7 du code de la construction et de l'habitation modifié par l'article 14 de la loi déferée constitue une charge obligatoire pour la commune tant que celle-ci n'a pas atteint l'objectif prévu par l'article L. 302-5 du même code modifié par l'article 10 de la loi déferée ; que les sommes correspondant à ce prélèvement sont affectées à des organismes intercommunaux, à des établissements publics fonciers ou à un fonds d'aménagement urbain ayant pour vocation de réaliser des opérations foncières et immobilières en faveur du logement social ; qu'est ainsi institué un mécanisme de solidarité entre communes urbanisées ; que ce prélèvement est fixé à 20 % du potentiel fiscal par habitant multiplié par la différence entre le taux de logements locatifs sociaux prévu par l'article L. 302-5 et le nombre de logements sociaux existant dans la commune ; qu'en sont exonérées les communes bénéficiant de la dotation de solidarité urbaine et de cohésion sociale dont le nombre de logements sociaux excède 15 % des résidences principales ; que, dans tous les cas, le montant total du prélèvement ne peut excéder 5 % du montant des dépenses réelles de fonctionnement de la commune figurant dans le compte administratif établi au titre du pénultième exercice ; qu'en outre, les dépenses exposées par la commune à des fins entrant dans l'objet de la loi peuvent être déduites du prélèvement ;

« 21. Considérant qu'il résulte de ce qui précède que le prélèvement critiqué n'a pas pour effet de réduire les ressources globales des communes ni de diminuer leurs ressources fiscales au point de porter atteinte à leur libre administration »¹⁸.

C. – Application au cas d'espèce

Le Conseil constitutionnel a déjà jugé que le pouvoir de substitution du préfet à l'égard des communes faisant l'objet d'un arrêté de carence, pour la construction de logements sociaux, n'est pas contraire au principe de la libre administration des collectivités territoriales. Le renforcement de ce pouvoir de substitution, en y intégrant l'exercice du droit de préemption urbain à la seule fin de construire des logements sociaux, n'est pas davantage susceptible de méconnaître ce principe.

En premier lieu, la disposition confiant au préfet le droit de préemption, poursuit un but d'intérêt général, celui de permettre la construction de

¹⁸ Décision n° 2012-660 DC du 17 janvier 2013, *Loi relative à la mobilisation du foncier en faveur du logement et au renforcement des obligations de production de logement social*.

logements sociaux. En deuxième lieu, ce pouvoir est accordé après une procédure contradictoire préalable. En troisième lieu, ce pouvoir du préfet est la conséquence du non-respect par la commune de ses obligations en matière de logements sociaux. En quatrième lieu, les pouvoirs du préfet sont encadrés dans les limites de ce qui est nécessaire pour mettre en œuvre l'objectif qui s'impose aux communes en vertu de la loi.

S'agissant, en outre du grief, tiré de l'atteinte au droit à un recours juridictionnel effectif, il manquait en fait : en effet, l'arrêté de carence peut faire l'objet d'un recours de pleine juridiction et la décision du préfet d'exercer le droit de préemption peut aussi faire l'objet d'un recours juridictionnel.

Tous ces éléments ont conduit le Conseil constitutionnel à juger que la restriction du pouvoir des communes dont la carence a été constatée ne portait pas atteinte à la libre administration des collectivités territoriales. Il a donc déclaré les dispositions contestées conformes à la Constitution.