



**HAL**  
open science

## Droit de préemption urbain. Quid de la responsabilité sans faute de la commune ?

Jean-François Struillou

► **To cite this version:**

Jean-François Struillou. Droit de préemption urbain. Quid de la responsabilité sans faute de la commune ?. Revue de droit immobilier. Urbanisme - construction, 2022, 9, pp.454-458. hal-03919263

**HAL Id: hal-03919263**

**<https://nantes-universite.hal.science/hal-03919263v1>**

Submitted on 19 Jul 2023

**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.

## **Exercice du droit de préemption urbain puis renonciation à ce droit. Quid de la responsabilité sans faute de la commune ?**

**CE, 13 juin 2022, Sté Immotour, n° 437160 ; Rec. tables (à paraître).**

« Par une décision du 30 décembre 2020, le Conseil d'Etat, statuant au contentieux, a prononcé l'admission des conclusions du pourvoi de la société Immotour dirigées contre l'arrêt n°s 18NC02355, 18NC02356, 18NC02508 du 24 octobre 2019 de la cour administrative d'appel de Nancy en tant seulement qu'il écarte la responsabilité sans faute de la commune de Saverne (...).

1. Il ressort des pièces du dossier soumis aux juges du fond que, par une décision du 28 août 2012, le maire de Saverne a décidé d'exercer le droit de préemption urbain sur un bien immobilier appartenant à la société Immotour puis y a renoncé par une décision du 17 juillet 2013. La société Immotour a recherché la responsabilité de la commune de Saverne à raison des dommages subis du fait de ces décisions. Par un jugement du 28 juin 2018, le tribunal administratif de Strasbourg a condamné la commune de Saverne à verser à la société Immotour la somme de 436 669,86 euros, assortie des intérêts et de leur capitalisation, en réparation du préjudice résultant de l'illégalité de la décision de préemption. Sur l'appel de la commune de Saverne et de la société Immotour, la cour administrative d'appel de Nancy, par un arrêt du 24 octobre 2019, a annulé ce jugement et a rejeté les conclusions de première instance et d'appel de la société Immotour. Celle-ci se pourvoit en cassation contre ce jugement. Par une décision du 30 décembre 2020, le Conseil d'Etat, statuant au contentieux, a prononcé l'admission des conclusions de son pourvoi en tant seulement que l'arrêt qu'elle attaque écarte implicitement la responsabilité sans faute de la commune de Saverne.

2. Il ressort des pièces du dossier soumis aux juges du fond que la société Immotour a acquis en 2011, à Saverne, un ancien hôtel pour un montant de 1 000 000 d'euros. Le 3 juillet 2012, après avoir conclu une promesse de vente au prix de 1 095 000 euros, la société Immotour a adressé à la commune de Saverne une déclaration d'intention d'aliéner ce bien immobilier. Par une décision du 28 août 2012, le maire de Saverne a décidé d'exercer le droit de préemption urbain sur ce bien au prix de 800 000 euros. En février 2013, l'occupation illégale de l'immeuble par des tiers a entraîné des dégradations. Par un jugement du 17 mai 2013, le juge de l'expropriation, saisi par les parties, a fixé le prix de ce bien, après une visite des lieux le 22 mars 2013, à 915 573,90 euros, ce prix tenant compte notamment du très mauvais état des cuisines, des dégradations causées par un dégât des eaux ayant eu lieu le 22 novembre 2011, de l'absence d'exploitation du fonds de commerce ainsi que des travaux d'accessibilité à réaliser en vue d'une réouverture au public mais également de la situation de l'immeuble, de l'état général des équipements sanitaires et des nombreux meubles vendus avec l'hôtel, pour l'essentiel en bon état. La commune de Saverne a alors décidé, le 17 juillet 2013, de renoncer à l'acquisition de l'immeuble. De nouvelles dégradations consécutives à la présence d'occupants illégaux et le pillage du mobilier

ont eu lieu entre juillet et août 2013. Une adjudication infructueuse de l'hôtel a eu lieu le 16 mai 2014 pour un montant de 500 000 euros. La société Immotour a ensuite cédé son bien pour un montant de 400 000 euros le 7 août 2014.

3. Dans ces conditions, la société Immotour a subi, du fait des décisions de préemption et de renonciation de la commune de Saverne, un préjudice grave, qui a revêtu un caractère spécial et doit être regardé comme excédant les aléas ou sujétions que doivent normalement supporter des vendeurs de terrains situés en zone urbaine, sans que d'autres circonstances, notamment le fait que la société n'ait mis en place un dispositif de gardiennage de l'immeuble qu'à compter de septembre 2013, soient de nature, dans les circonstances particulières de l'espèce, à écarter totalement la responsabilité de la commune. Par suite, la cour administrative d'appel n'a pu, sans entacher son arrêt d'une erreur de droit, s'abstenir de relever d'office le moyen tiré de ce que la responsabilité sans faute de la commune était engagée à l'égard de la société Immotour, alors qu'il ressortait des pièces du dossier soumis au juge du fond que les conditions d'une telle responsabilité étaient réunies. Son arrêt doit, dès lors, être annulé en tant qu'il écarte la responsabilité sans faute de la commune de Saverne.

4. Il y a lieu, dans les circonstances de l'espèce, de régler l'affaire au fond en application des dispositions de l'article L. 821-2 du code de justice administrative dans la mesure de la cassation prononcée.

5. Eu égard au caractère suffisamment probable de la vente initialement prévue pour un prix de 1 095 000 euros, au prix fixé par le juge de l'expropriation à 915 573,90 euros et au prix de 400 000 euros auquel le bien a été cédé un an après ainsi que des caractéristiques hôtelières du bien en cause et du marché immobilier local, il sera fait une juste appréciation de la part des préjudices excédant les aléas ou sujétions que doivent normalement supporter les vendeurs de terrains situés en zone urbaine, subie par la société du fait de la renonciation par la commune à l'exercice du droit de préemption, en la fixant à 250 000 euros. Toutefois, l'abstention de la société à prendre des mesures destinées à assurer le gardiennage de son bien avant le mois de septembre 2013 doit être regardée comme une imprudence dans l'appréciation des risques de nature à exonérer la commune d'une partie des conséquences dommageables de la renonciation à la préemption, qui doit être évaluée à 100 000 euros. Par suite, il y a lieu de condamner la commune de Saverne à verser à la société Immotour une somme de 150 000 euros, assortie des intérêts au taux légal, calculés à partir de la demande d'indemnisation préalable reçue le 13 avril 2015 par la commune de Saverne et capitalisés à compter du 13 avril 2016, date à laquelle les intérêts étaient dus pour une année entière ».

### **Observations.**

Rendu sur conclusions contraires du rapporteur public, M. Skzryerbak, l'arrêt ci-dessus publié admet pour la première fois que la responsabilité sans faute du titulaire du droit de préemption peut être engagée du fait des décisions légales de préemption puis de renonciation à l'exercice de ce droit. Il s'agit là sans nul doute d'un arrêt important dans la mesure où il semble renforcer les droits du vendeur, le caractère perturbateur de cette procédure étant, on le sait, « encore plus difficile à accepter pour les parties privées lorsque la collectivité qui a préempté finit par renoncer à acquérir

le bien »<sup>1</sup>. Le propriétaire risque alors de subir différents préjudices – perte de chance de vendre l'immeuble au prix indiqué dans la DIA, impossibilité de disposer du prix de la vente... – l'exercice du droit de préemption constituant par ailleurs un élément négatif aux yeux du futur acheteur.

Cette situation de nature à créer « un sentiment d'iniquité très fort chez le propriétaire »<sup>2</sup> paraît d'autant plus mal ressentie que jusqu'à présent les préjudices subis par le vendeur en raison de l'abandon de la procédure de préemption ne donnaient jamais lieu à réparation, du moins en l'absence de faute de la collectivité publique. Ainsi, la circonstance qu'une commune renonce en raison d'un désaccord sur le prix de l'immeuble à l'exercice de son droit – conformément aux dispositions de l'article L. 213-7 du Code de l'urbanisme – n'est pas de nature à engager, en soi, sa responsabilité pour faute, surtout s'il apparaît que la commune a exercé ce droit à renonciation dans un délai assez court, inférieur à quatre mois, lequel délai était insusceptible d'être regardé comme disproportionné et déraisonnable<sup>3</sup>. Pareillement, en renonçant à l'exercice du droit de préemption trois jours seulement après que lui ait été notifiée l'évaluation de l'immeuble effectuée par le commissaire du gouvernement dans le cadre de la procédure de fixation judiciaire du prix, la commune ne commet aucune faute de nature à engager sa responsabilité, « compte tenu du délai raisonnable qu'elle a pris pour revenir sur sa décision »<sup>4</sup>. Fort de cette "jurisprudence", la Cour administrative d'appel de Nancy avait ainsi considéré, dans l'affaire rapportée, que la responsabilité de la commune de Saverne pour illégalité fautive ne saurait être retenue envers le vendeur dès lors que le maire est en droit de renoncer légalement à l'exercice du droit de préemption lorsque le prix fixé par la juridiction de l'expropriation ne correspond pas à celui auquel la collectivité a décidé de préempter<sup>5</sup>. C'est cette décision qui a fait l'objet d'un pourvoi en cassation, lequel a donné lieu à l'arrêt rapporté. Avant de dégager la portée exacte de cet arrêt, il convient de s'arrêter sur son contenu.

#### A. Contenu de l'arrêt

Le pourvoi dont s'agit n'était pas seulement fondé sur un moyen tiré de ce que la Cour administrative d'appel aurait dénaturé les pièces du dossier en jugeant que la décision de renoncer à la préemption n'était pas fautive. La société requérante avait également soulevé, pour la première fois en cassation, un autre moyen, plus singulier, lequel faisait valoir que les juges d'appel auraient ici « commis une erreur de droit en ne relevant pas d'office que la responsabilité de la Commune de Saverne était engagée pour rupture d'égalité devant les charges publiques ». On voit par là que pour obtenir la réparation des dommages qu'elle estimait avoir subis, la société Immotour ne s'est pas placée exclusivement sur le terrain d'une responsabilité administrative classique

---

<sup>1</sup> Conseil d'État, Le droit de préemption, La Documentation française, 2008, p. 69.

<sup>2</sup> *op. cit.*, p. 69.

<sup>3</sup> CAA Versailles, 26 avr. 2018, n° 16VE01743, SCI Soraya immobilier : JurisData n° 2018-020383.

<sup>4</sup> CAA Marseille, 9 mai 2014, n° 12MA02067, Torres c/ Cne de Marseille : BJDU 6/2014, p. 501, chron. M. Revert.

<sup>5</sup> CAA Nancy, 24 oct. 2019, n° 18NC02355, Cne de Saverne : JurisData n° 2019-019193.

pour faute : elle s'est engagée également sur un autre terrain, celui d'une responsabilité plus "atypique" ou, tout au moins plus exceptionnelle, dès lors qu'elle ne suppose aucune condition de faute. Il s'agit là d'un changement radical d'optique, la condition fondamentale d'engagement de la responsabilité du titulaire du droit de préemption n'étant plus dans ce second cas de figure du côté de l'auteur du dommage, mais du côté de la victime elle-même, le dommage étant susceptible d'être réparé non pas parce que des comportements fautifs l'ont provoqué, mais parce que la situation dommageable subie par la société Immotour apparaît anormale, excède ce que cette victime doit, de toute manière, supporter.

D'abord appelé à se prononcer sur l'admission du pourvoi – celle-ci étant refusée par décision juridictionnelle si le recours n'est fondé sur aucun moyen sérieux<sup>6</sup> – le Conseil d'État rejette les conclusions dirigées contre l'arrêt de la Cour administrative d'appel en tant qu'il se prononce sur la responsabilité pour faute de la commune, ce qui confirme que la commune de Saverne n'avait pas ici commis de faute de nature à engager sa responsabilité. La Haute juridiction administrative considère, en revanche, qu'il y a lieu d'admettre les conclusions du pourvoi dirigées contre l'arrêt attaqué en tant que ce dernier écarte implicitement la responsabilité sans faute de la commune, et cela alors même que le requérant avait fondé sa demande, devant les juges du fond, uniquement sur l'existence d'une faute de nature à engager la responsabilité de la puissance publique. Ce passage en cassation du terrain de la responsabilité pour faute à celui de la responsabilité sans faute peut signifier qu'il n'y a pas ici changement de cause de la demande en justice et que, par suite, la substitution de la seconde à la première est possible<sup>7</sup>, et ce d'autant plus qu'une jurisprudence traditionnelle admet qu'une décision de justice se bornant à statuer sur l'absence de responsabilité pour faute doit être regardée comme ayant implicitement statué sur la responsabilité pour sans faute<sup>8</sup>. Cette solution – qui est favorable à la victime dans la mesure où le requérant ne peut pas toujours savoir, à l'avance, s'il doit choisir une voie plutôt qu'une autre – exprime aussi nettement, comme en témoigne l'arrêt rapporté, que pour le Conseil d'État l'application de la responsabilité sans faute est d'ordre public.

Statuant sur ce moyen, le Conseil d'État a estimé que la société Immotour a effectivement subi, du fait des décisions de préemption et de renonciation de la commune de Saverne, « un préjudice grave, qui a revêtu un caractère spécial », lequel « doit être regardé comme excédant les aléas ou sujétions que doivent normalement supporter des vendeurs de terrains situés en zone urbaine ». Les juges du Palais Royal élargissent ainsi les cas dans lesquels l'abandon d'une procédure – de manière légale – cause un préjudice ouvrant à la victime un droit à indemnité sur le fondement de la responsabilité sans faute pour rupture d'égalité devant les charges publiques, et ce dans le prolongement de la jurisprudence "Couitéas"<sup>9</sup>. Un premier pas en ce sens a déjà été

---

<sup>6</sup> CJA, art. L. 822-1.

<sup>7</sup> J. Moreau, La cause de la demande en justice dans le contentieux de la responsabilité administrative extra-contractuelle, in Mélanges en l'honneur du professeur M. Stassinopoulos, LGDJ 1974, p. 83-84.

<sup>8</sup> CE, Section, 29 novembre 1974, Epx Gevrey, n° 89756, Rec. p. 599, aux conclusions contraires de L. Bertrand.

<sup>9</sup> CE, 30 novembre 1923, Couitéas, Rec. p. 789 ; D. 1923.3.59, concl. M. Rivet ; RDP 1924, p. 75 et 208, concl. M. Rivet et note G. Jèze ; S. 1923.3.57, note M. Hauriou, concl. M. Rivet.

franchi dans le domaine de l'expropriation puisque le juge administratif admet, depuis l'arrêt "Farsat" du 23 décembre 1970, qu'en raison de ses nombreuses incidences pour les propriétaires de biens figurant dans le périmètre de l'opération envisagée – comme, par exemple, la possibilité pour l'Administration de surseoir à statuer sur toute demande d'autorisation de travaux dès la date d'ouverture de l'enquête publique<sup>10</sup> – le refus, explicite ou implicite, de poursuivre le processus amorcé et de mener à son terme la procédure d'expropriation, alors même qu'il n'est pas constitutif d'une faute, est susceptible d'engager la responsabilité de l'Administration sur la base du principe d'égalité face aux charges publiques, sous la simple condition de l'anormalité et de la spécialité du préjudice consécutif à cette situation<sup>11</sup>. L'arrêt commenté paraît d'autant plus novateur que jusqu'ici le Conseil d'État avait toujours refusé d'élargir la responsabilité sans faute des personnes publiques au domaine de la préemption, aux motifs qu'en exerçant son droit de préemption sur des immeubles, une commune ne fait pas subir aux victimes de cette procédure « d'aléas ou de sujétions excédant ceux que doivent normalement supporter les vendeurs et les acquéreurs de terrains situés en zone urbaine »<sup>12</sup>.

Deux traits principaux caractérisent cette jurisprudence.

Le premier tient à ce qu'il s'agit ici d'une responsabilité encourue indépendamment du fait qu'une faute se trouve à l'origine du dommage, celui-ci étant causé de manière régulière, sans qu'on puisse le rattacher à une faute quelconque. Si l'abandon du processus de préemption ne saurait ainsi constituer, en lui-même, une faute c'est tout simplement parce qu'en application des dispositions de l'article L. 213-7 susvisé la collectivité est autorisée, par la loi elle-même, à renoncer en cours de procédure à l'exercice de son droit à défaut d'accord sur le prix, et cela alors même que cette abandon présenterait des incidences préjudiciables pour le vendeur ou l'acquéreur initial. C'est dire que les dommages ainsi subis au nom de l'intérêt de tous ne créent pas en principe, pour ceux qui en sont les victimes, un droit véritable à indemnisation.

L'autre trait essentiel qui permet de relier notre arrêt à l'ensemble des décisions relatives à la responsabilité sans faute tient à ce qu'ici aussi le juge administratif admet que le dommage subi par le vendeur du fait de l'activité publique en cause présente un caractère "anormal" ou, en d'autres termes, a entraîné pour la victime « un préjudice grave, qui a revêtu un caractère spécial ». On voit par là que si l'instauration du droit de préemption par le législateur crée, à la charge du vendeur et de l'acquéreur évincé, une situation qui n'est jamais sans présenter pour eux des inconvénients, ces derniers doivent être supportés par les intéressés s'ils n'excèdent pas un certain seuil. En revanche, lorsque le dommage, tel qu'il a été subi par la victime n'est pas normal, il constitue une charge extraordinaire que la victime n'a pas à supporter et c'est pourquoi,

---

<sup>10</sup> C. expr. art. L. 424-1. – V. aussi, C. expr., art. L. 322-1.

<sup>11</sup> CE, 23 déc. 1970, EDF c/ Farsat : Rec. CE 1970, p. 790 ; AJDA 1971, p. 96, concl. Kahn. – CE, 3 mars 1976, Girouard : Rec. CE 1976, p. 118 ; JCP G 1977, II, 18698, note A. Homont. – CE, 6 déc. 1985, Cie Le Majestic : Dr. adm. 1986, n° 34. – CE, 19 févr. 1988, Nizard : Dr. adm. 1988, n° 201. – CE, 15 nov. 2000, Cne de Morschwiller-Le-Bas : D. 2000, inf. rap. p. 301 ; AJDA 2001, p. 207. – V. aussi, R. Hostiou et J.-F. Struillou, Expropriation et préemption. Aménagement. Urbanisme. Environnement, LexisNexis, 2020, 6<sup>ème</sup> éd., p. 186.

<sup>12</sup> CE, 6 mai 1986, SA « Études Malesherbes », n° 49938.

précisément, que la personne publique est tenue de le réparer. Le dommage "anormal" apparaît de la sorte comme le fondement même de l'obligation de réparer mise à la charge du titulaire du droit de préemption, en dehors de toute faute<sup>13</sup>.

Reste à mettre en lumière les circonstances qui ont conduit le Conseil d'État à "ressentir" – à la différence du rapporteur public – que la société Immotour avait subi ici un préjudice "anormal", cette situation ayant créé pour la victime un droit à un dédommagement. Rappelons d'abord que par une décision du 28 août 2012, le maire de Saverne avait décidé d'exercer le droit de préemption de la commune sur un hôtel appartenant à la société Immotour en vue d'y installer une maison de l'intercommunalité. Le bien a été préempté pour un prix de 800 000 €, inférieur à celui de 1 095 000 € mentionné dans la déclaration d'intention d'aliéner. Faute d'accord entre les parties, la juridiction de l'expropriation a été saisie et elle a fixé le prix de l'immeuble à 915 573,90 € par un jugement du 17 mai 2013. Estimant que le prix fixé par la juridiction ne correspondait en rien à celui auquel la commune avait décidé de préempter, le maire a renoncé à l'exercice du droit de préemption par une décision du 17 juillet 2013. Un an plus tard, le 7 août 2014, la société Immotour cédait le bien dont s'agit pour un montant de 400 000 €, et cela après une adjudication infructueuse de l'hôtel pour un montant de 500 000 €.

Il est indéniable que l'exercice du droit de préemption a eu ici, on le voit, des conséquences particulièrement défavorables pour le vendeur dans la mesure où l'exercice puis la renonciation de la commune à exercer son droit a eu pour effet de priver la société Immotour de la possibilité d'aliéner son immeuble au prix mentionné dans la DIA, voire au prix fixé par le juge de l'expropriation. Au lieu d'être cédé pour le prix de 1 095 000 € ou de 915 573,90 €, l'hôtel a finalement été revendu un an plus tard pour le prix de 400 000 €, l'exercice du droit de préemption puis la décision d'y renoncer étant de la sorte à l'origine d'un important « manque à gagner » pour le propriétaire. C'est au regard de ces circonstances, que le Conseil d'État a considéré que le préjudice subi par la société Immotour présentait un caractère grave et spécial et que, par conséquent, les juges d'appel avaient commis une erreur de droit en s'abstenant de relever d'office le moyen tiré de ce que la responsabilité sans faute de la commune était engagée à l'égard du vendeur.

Quant à l'épineuse question de savoir à partir de quand le dommage éprouvé par le vendeur apparaît comme un dommage "anormal" qui ne doit pas normalement lui incomber, il est difficile d'apporter une réponse précise à cette interrogation car il s'agit essentiellement d'une affaire de cas d'espèce. Comme l'a fort bien relevé le professeur Amserek, « domine ici l'empirisme, l'appréciation subjective, intuitive, du juge ; ce dernier se réserve expressément le pouvoir de déterminer lui-même dans chaque cas si le dommage dépasse ou non la mesure »<sup>14</sup>, à savoir « la limite à partir de laquelle le dommage doit être supporté par la collectivité »<sup>15</sup>, de sorte qu'il n'est pas possible de dégager un profil général, abstrait, du dommage anormal.

---

<sup>13</sup> V. en sens P. Amserek, La responsabilité sans faute des personnes publiques d'après la jurisprudence administrative, in Recueil d'études en hommage à Charles Eisenmann, Éditions Cujas, 1975, p. 233.

<sup>14</sup> V. en sens P. Amserek, précité, p. 258.

<sup>15</sup> CE, 30 novembre 1923, Couitéas, précité.

Enfin, le juge administratif, « gardien des finances publiques »<sup>16</sup>, a ici aussi cherché à éviter une exagération de la responsabilité publique lorsqu'il a été amené à évaluer l'indemnité due. Après avoir apprécié souverainement la part des préjudices excédant les aléas ou sujétions que doivent normalement supporter les vendeurs de terrains situés en zone urbaine – seuls ces derniers étant pris en compte et non l'intégralité du préjudice – le Conseil d'État a fixé la part de ces préjudices subis par le vendeur à la somme de 250 000 €, laquelle a été minorée de 100 000 € aux motifs que ce dernier n'avait pas pris les mesures destinées à assurer le gardiennage de l'immeuble, ce qui avait provoqué une dégradation de l'hôtel par des occupants illégaux.

### B. Portée de l'arrêt

Pour intéressant que soit l'arrêt, il paraît néanmoins avoir une portée limitée.

Il faut tout d'abord observer que dans l'affaire analysée le Conseil d'État n'hésite pas à s'engager sur le terrain de la responsabilité sans faute plutôt que de se placer, comme l'avait fait la Cour administrative d'appel, sur le terrain du système général de responsabilité pour faute. Ce choix n'est pas fortuit. Rechercher la responsabilité pour faute du titulaire du droit de préemption présentait ici l'inconvénient majeur d'obliger le juge administratif à vérifier au préalable la légalité de la décision de préemption et, ainsi, de rechercher l'intention véritable ayant inspiré l'auteur de cette décision, c'est-à-dire à se livrer à un examen délicat et difficile consistant à vérifier si le droit de préemption avait été utilisé pour faire barrage à un acquéreur jugé indésirable, soit en raison de son identité ou de ses origines, soit en raison du projet qu'il entendait mener. Cet examen paraissait d'autant plus délicat que l'on sait que les collectivités les mieux outillées peuvent être tentées de "fabriquer" de toutes pièces des justifications à l'exercice du droit de préemption – qui ne les lient d'ailleurs pas dans l'utilisation qu'elles font du bien – ce qui fait que le juge peine parfois à discerner les préemptions réellement sincères<sup>17</sup>.

Selon toute vraisemblance, c'est bien à un tel défi qu'était ici confronté le Conseil d'État. Saisi du litige en première instance, le Tribunal administratif de Strasbourg avait en effet jugé, selon le rapporteur public, que le projet de créer une maison de l'intercommunalité et de service public « n'était qu'un paravent et que la préemption avait eu pour seul objet d'éviter que l'immeuble ne soit cédé à l'association culturelle islamique »<sup>18</sup> et que, par suite, en exerçant cette prérogative de puissance publique la commune avait commis une faute de nature à engager sa responsabilité. Ce jugement a néanmoins été censuré par la Cour administrative d'appel de Nancy, laquelle a écarté toute illégalité de la décision en cause au motif que la réalité du projet en vue duquel le droit de préemption avait été exercé était parfaitement établie par les pièces du dossier, ce qui a conduit les juges d'appel à rejeter les conclusions indemnitaires de la société Immotour.

---

<sup>16</sup> M. Waline, Préface, in R. Chapus, Responsabilité publique et responsabilité privée. Les influences réciproques des jurisprudences administrative et judiciaire, La Mémoire du droit, 2010.

<sup>17</sup> V. en ce sens. Conseil d'État, Le droit de préemption, op. cit., p. 45.

<sup>18</sup> M. Skrzyrbak, Concl. Sur CE, 13 juin 2022, Sté Immotour, n° 437160 : ArianeWeb.



L'arrêt paraît ainsi confirmer les réticences du Conseil d'État à s'engager sur le terrain de la faute lorsque cela pourrait le conduire à mettre en cause « la moralité de l'action administrative »<sup>19</sup> ou encore à rechercher l'intention véritable de l'auteur de la décision litigieuse, ce qui s'avère bien plus délicat et difficile que d'apprécier objectivement la conformité ou la non-conformité de l'acte attaqué à une règle de droit. De là, l'attitude de compromis que paraît traduire l'arrêt analysé, le juge parvenant « tout à la fois à secourir la victime et à ménager la personne publique en cause »<sup>20</sup>, cet « ingénieux moyen » étant ainsi susceptible d'être utilisé par le juge, comme l'avait pressenti le Doyen Paul Duez, « toutes les fois qu'il se refuse à censurer l'action administrative et que, cependant, l'équité exige une réparation pour la victime du dommage »<sup>21</sup>. La responsabilité pour dommage « grave et spécial » apparaît ainsi comme « une sorte de soupape de sécurité assortissant le principe général de responsabilité pour faute : elle permet au juge d'accorder exceptionnellement un droit à réparation à ceux dont la situation dommageable lui paraît particulièrement intolérable, inadmissible, sans avoir pour autant à condamner l'action des pouvoirs publics qui se trouve à l'origine de cette situation »<sup>22</sup>.

Il faut ensuite relever que la responsabilité sans faute apparaît ici, une fois de plus, comme une jurisprudence de cas d'espèce qui ne devrait trouver à s'appliquer – comme la jurisprudence "Bitouzet"<sup>23</sup> aux termes de laquelle le propriétaire d'un bien frappé d'une servitude d'urbanisme ne peut prétendre à une indemnisation que dans le cas exceptionnel où il résulte de l'ensemble des conditions et circonstances dans lesquelles la servitude a été instituée et mise en œuvre, ainsi que de son contenu, que ce propriétaire supporte une charge spéciale et exorbitante, hors de proportion avec l'objectif d'intérêt général poursuivi – que dans des cas exceptionnels et non à chaque fois que le titulaire du droit de préemption décide d'exercer son droit puis d'y renoncer. Il y a fort à parier que les dommages subis par les vendeurs dans ce cas de figure soient le plus souvent appréhendés par le juge administratif comme une gêne normale – inhérente à l'exercice même du droit de préemption – les vendeurs ne pouvant s'en plaindre, hors du terrain de la faute, sauf à démontrer que le dommage qu'ils ont subi constitue, dans son principe même, un dommage excessif qui excède par sa gravité ou son anormalité les inconvénients ordinaires résultant de l'exercice de cette prérogative de puissance publique.

---

<sup>19</sup> V. en ce sens, R. Odent, *Contentieux administratif*, T. II, Dalloz 2007, p. 577.

<sup>20</sup> P. Amselek, *La responsabilité sans faute des personnes publiques*, précité, p. 257.

<sup>21</sup> P. Duez, *La responsabilité de la puissance publique*, Dalloz 1938, p. 84. – V. aussi, D. Loschak, *Un nouveau cas de responsabilité sans faute : l'impuissance de l'administration à faire respecter ses propres décisions*, JCP 1972, I, 2446, §§ 16 et s.

<sup>22</sup> . P. Amselek, *La responsabilité sans faute des personnes publiques*, précité, p. 257.

<sup>23</sup> CE, 3 juill. 1998, *Bitouzet* : Rec. CE 1998, p. 288, concl. R. Abraham ; RFDA 1998, p. 1243, concl. R. Abraham ; RFDA 1999, p. 841, note D. de Béchillon ; RJEP/CJEG 1998, p. 441, concl. R. Abraham BJDU 1998, n° 5, p. 383, concl. R. Abraham, note L. Touvet ; AJDA 1998, p. 570, chron. Raynaud et Fombeur ; Dr. adm. oct. 1998, n° 329, note J.-B. Auby ; AFDUH 1999, p. 61, comm. J.-F. Struillou ; JurisData n° 1998-640736. – V. aussi, R. Hostiou : *Au sujet de l'arrêt de la CEDH du 6 octobre 2016, Malfatto c/ France. Quid de la conventionnalité du principe de non-indemnisation des servitudes d'urbanisme ?*, in *Liber amicorum. Mém. en l'honneur de F. Collart Dutilleul*, Dalloz, 2017, p. 425

La responsabilité sans faute du titulaire du droit de préemption paraissant étroitement cantonnée par la jurisprudence, la question demeure de savoir en définitive s'il n'est pas nécessaire ici d'introduire des mécanismes de réparation des préjudices plus protecteurs des parties privées. Dans son rapport sur le droit de préemption, le conseil d'État avait ainsi recommandé, en 2007, « d'inscrire dans la loi que la renonciation de la collectivité à préempter donne lieu au versement automatique d'une indemnité d'immobilisation » du prix de l'immeuble. Lorsque, par ailleurs, le propriétaire a dû vendre le bien à un prix inférieur à celui qui figurait dans la DIA – après que la collectivité ait renoncé à préempter – ce même rapport proposait, dans l'esprit de la jurisprudence « Commune de Fayet »<sup>24</sup>, de prévoir l'attribution d'une indemnité égale à la différence entre ces deux prix, sous réserve, pour éviter les fraudes, que le prix de vente effectif corresponde bien à la valeur vénale du bien à la date de la vente<sup>25</sup>. Quinze plus tard, malgré la nouvelle jurisprudence « Société Immotour », ces préconisations sont plus que jamais d'actualité.

Jean-François Struillou

---

<sup>24</sup> CE, 15 mai 2006, Cne de Fayet : Rec. CE 2006, p. 250 ; BJDU 4/2006, p. 267, concl. J.-H. Stahl, obs. J.-Cl. B ; AJDA 2006, p. 2240, obs. B. Jorion ; p. 1071, obs. S. Brondel ; JCP G 2006, IV, 2281 ; RFDA 2006, p. 895, chron. Ph. Terneyre ; JCP N 2007, p. 21, chron. D. Dutrieux ; DAUH 2007, n° 11, p. 539, chron. J.-F. Struillou.

<sup>25</sup> Conseil d'État, Le droit de préemption, op. cit., p. 69.