

AJDA 2022 p.2139

Responsabilité sans faute du fait de décisions légales de préemption et de renonciation à l'exercice de ce droit

Jennifer Marchand, Maître de conférences en droit public, UCA, CMH UPR 4232

Rattaché au nombre des acquisitions selon des procédés de contrainte (CGPPP, art. L. 1112-4 ¹ et s. et R. 1112-1 ¹ et s.), le droit de préemption est « la faculté conférée par la loi ou par la convention à une personne d'acquérir, de préférence à toute autre, un bien que son propriétaire se propose de céder, en se portant acquéreur aux prix et conditions de la cession projetée » (G. Cornu, *Association Henri Capitant - Vocabulaire juridique*, 14^e éd., 2022, p. 791).

En droit de l'urbanisme, le droit de préemption urbain (C. urb., art. L. 210-1 ¹ et L. 211-1 ¹ et s.) trouve sa justification dans la réalisation, à des fins d'intérêt général, d'actions et d'opérations ayant pour objet de mettre en oeuvre « 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 et l'habitat indigne ou dangereux, de permettre le renouvellement urbain, de sauvegarder ou de mettre en valeur le patrimoine bâti ou non bâti et les espaces naturels » (C. urb., art. L. 300-1 ¹). Le droit de préemption urbain confronte deux intérêts antagonistes : le droit de propriété privée et l'intérêt général. Il permet notamment aux communes, dans les zones identifiées dans le document de planification, de se substituer à l'acquéreur et de l'évincer (C. urb., art. L. 213-1 ¹, al. 1^{er}, et L. 213-1-2 ¹), empêchant ainsi le propriétaire de contracter la vente avec l'acquéreur de son choix.

La nature même du droit de préemption urbain est en effet de porter atteinte à l'aspect personnel du contrat de vente. « *L'intuitu personae* susceptible de gouverner certaines aliénations est indifférent et sans incidence sur la vente réalisée au profit d'une commune par l'exercice du droit de préemption exercé en vue d'un projet d'intérêt général » (Civ. 3^e, 17 oct. 2019, n° 18-18.649 ¹, D. 2020. 353, obs. M. Mekki ¹ ; AJDI 2020. 48 ¹ ; RDI 2019. 644, obs. M. Revert ¹ ; RTD civ. 2020. 133, obs. P.-Y. Gautier ¹ ; Defrénois 2020, n° 7, p. 34, obs. H. Lécuyer). Touchant aux conditions d'exercice du droit de propriété (Cons. const. 7 déc. 2000, n° 2000-436 DC ¹, AJDA 2001. 18, note J.-E. Schoettl ¹ ; D. 2001. 1840 ¹, obs. L. Favoreu ¹ ; et 1841, obs. M. Fatin-Rouge ¹), le droit de préemption urbain illustre « l'acceptation, dans la vie urbaine, d'un niveau de contrainte très élevé [...] justifiant un net déséquilibre des forces entre le décideur public et l'acteur privé » (D. Botteghi, *Réflexions sur la préemption*, Blog de droit de l'urbanisme et de l'aménagement, 21 nov. 2021).

Outil d'aménagement apprécié par les collectivités, le droit de préemption urbain leur offre les moyens de mieux connaître les conditions auxquelles les transactions immobilières se déroulent sur leur territoire. Il permet aux collectivités de « constituer de fait un observatoire foncier dans un contexte d'opacité des prix » (*Le droit de préemption*, Etude du Conseil d'Etat, 2008, p. 15). Cependant, le dévoiement de l'outil a très tôt été souligné par la doctrine (S. Pérignon, *Pathologie du droit de préemption urbain*, Defrénois 1991. 342) et confirmé par le Conseil d'Etat (*Le droit de préemption*, préc.), le droit de préemption étant notamment utilisé à des fins de spéculation foncière lorsque la commune décide d'utiliser ou d'aliéner un bien préempté depuis moins de cinq ans à d'autres fins que celles décidées initialement (Rép. min. n° 29869, JOAN, 15 févr. 1988, p. 717 ; Rép. min. n° 16578, JO Sénat, 4 nov. 2021, RDI 2022. 41 ¹, comm. J.-F. Struillou) ou à des fins discriminatoires pour évincer certaines catégories d'acquéreurs en raison de leur identité ou religion (Sénat, *Délégation aux collectivités territoriales et à la décentralisation, Les collectivités territoriales et le financement des lieux de culte*, rapport d'information, n° 345, session 2014-2015 ; J. Lasserre-Capdeville, *Le risque de discrimination dans le cadre de l'exercice du droit de préemption*, AJCT 2013. 235 ¹).

Cependant, malgré de multiples tentatives de réforme (Sénat, prop. n° 323, dite Maurey, visant à améliorer et sécuriser l'exercice du droit de préemption ; AN, prop. n° 1890, dite Warsmann, de simplification et d'amélioration de la qualité du droit), des ajustements *a minima* (L. n° 2014-366 du 24 mars 2014 pour l'accès au logement et un urbanisme rénové), il semble que le droit de préemption soit rétif à toute inflexion. Pour certains, il est « étonnant de constater la coexistence de sa faible acceptation sociale et de l'impossibilité d'envisager sa remise en cause, même partielle » (D. Botteghi, préc.) tout en assistant à sa « prolifération » tant en droit public qu'en droit privé (actes du

colloque « Le droit de préemption au XXI^e siècle », université de Rouen Normandie, 19 mai 2017, publiés au Defrénois, n° 11, 15 mars 2018). Nul ne peut échapper au droit de préemption lorsqu'il existe. La décision ici commentée pourrait néanmoins contribuer à rééquilibrer l'état des forces en présence (J.-F. Struillou, Droit de préemption et garanties accordées au vendeur et à l'acquéreur évincé - un équilibre fragile, Defrénois, 15 mars 2018, p. 44).

Le contentieux du droit de préemption urbain se rattache très classiquement aux deux principales branches du contentieux administratif. Le juge de l'excès de pouvoir contrôle la compétence de l'autorité qui a pris la décision, la régularité des formes et de la procédure suivie ainsi que l'éventuel détournement de pouvoir (CE 1^{er} févr. 1993, n° 107714, *Epoux Guillec*, Lebon [📄](#) ; CAA Versailles, 23 nov. 2017, n° 16VE0331, *Commune de Mantes-la-Ville*). Il vérifie en outre si l'exercice du droit de préemption répond à un intérêt général suffisant (CE 6 juin 2012, n° 342328, *Société RD machines outils*, Lebon [📄](#) ; AJDA 2012. 1869 [📄](#), note S. Pérignon [📄](#) ; D. 2012. 1547, obs. R. Grand [📄](#) ; RDI 2012. 580, obs. P. Soler-Couteaux [📄](#) ; AJCT 2012. 514, obs. J.-F. Struillou [📄](#) ; RFDA 2012. 889, note J.-F. Struillou [📄](#)) au terme d'un contrôle désormais teinté d'erreur manifeste d'appréciation (CE 28 janv. 2021, n° 429584, *Société Matimo*, Lebon [📄](#) T. ; AJDA 2021. 237 [📄](#) ; RDI 2021. 220, obs. J.-F. Struillou [📄](#) ; AJCT 2021. 329, obs. E. Mascré [📄](#) ; JCP Adm. 2021. 2134, note J.-G. Sorbara), et s'il vise un futur projet d'aménagement réel (CE 7 mars 2008, n° 288371, *Commune de Meung-sur-Loire c/ Beau*, Lebon [📄](#) ; AJDA 2008. 1449 [📄](#), note J.-F. Struillou [📄](#) ; AJDI 2015. 25, chron. S. Gilbert [📄](#) ; RDI 2008. 358, obs. P. Soler-Couteaux [📄](#)) et réaliste (CE 15 juill. 2020, n° 432325, Lebon [📄](#) T. ; AJDA 2020. 2300 [📄](#) ; RDI 2020. 583, obs. J.-F. Struillou [📄](#)).

Le contentieux de la responsabilité prospère également en matière de droit de préemption urbain lorsque la décision de préempter illégale traduit une faute de la collectivité (CE 30 juill. 1997, n° 160968 [📄](#), *Commune de Montreuil-sous-Bois c/ Consorts Breuille*, Lebon [📄](#) ; D. 1999. 56 [📄](#), obs. P. Bon et D. de Béchillon [📄](#) ; Dr. adm. 1997, n° 367 ; BJDJ 1997. 436, concl. C. Maugué, note L. Touvet). En revanche, la responsabilité sans faute n'a trouvé que peu d'applications en droit de l'urbanisme et de l'aménagement. La vie urbaine et le risque inhérent à l'incertitude de l'exercice du droit de préemption imposent des sujétions « normales » aux acteurs de l'immobilier qui empêchent de retenir une rupture d'égalité devant les charges publiques (R. Noguellou, Urbanisme : responsabilité - Structure de la responsabilité de la puissance publique en matière d'urbanisme, Rép. immo., Dalloz, n° 50). Or, dans l'arrêt *Société Immotour*, le Conseil d'Etat va retenir positivement pour la première fois, sur conclusions contraires du rapporteur public (A. Skrzyrbak concl. sur CE 13 juin 2022, n° 437160 [📄](#), ArianeWeb), la responsabilité sans faute d'une commune du fait de décisions légalles de préemption et de renonciation à ce droit.

Au cas d'espèce, la société Immotour, marchand de biens, acquiert, en septembre 2011, l'hôtel Geiswiller à Saverne pour un montant de 1 000 000 € dont 35 000 € de fonds de commerce. Le 3 juillet 2012, après avoir conclu une promesse de vente avec l'association culturelle islamique au prix de 1 095 000 €, la société Immotour adresse à la commune une déclaration d'intention d'aliéner. Par une décision du 28 août 2012, le maire de Saverne décide d'exercer le droit de préemption urbain sur ce bien en vue d'y installer une maison de l'intercommunalité au prix de 800 000 €, conformément à l'évaluation du service des domaines, qui a estimé que le fonds de commerce avait disparu faute d'avoir été exploité depuis 2010. Par un jugement du 17 mai 2013, le juge de l'expropriation, saisi par les parties, confirme la disparition du fonds de commerce et, après avoir pris en compte un dégât des eaux survenu en novembre 2011, fixe le prix de ce bien à un peu plus de 915 000 €. La commune de Saverne décide, le 17 juillet 2013, de finalement renoncer à l'acquisition de l'immeuble. Après de nombreuses dégradations consécutives à la présence d'occupants illégaux et au pillage du mobilier entre juillet et août 2013, après avoir proposé à nouveau à la commune d'acheter le bien pour 800 000 € conformément à sa proposition initiale et une adjudication infructueuse, la société Immotour cède finalement son bien pour un montant de 400 000 € le 7 août 2014.

La société va alors rechercher la responsabilité de la commune en raison des dommages subis du fait des attermolements de celle-ci. Saisi du litige, le tribunal administratif de Strasbourg, par un jugement en date du 28 juin 2018, estime que le projet de maison de l'intercommunalité « n'était qu'un paravent », selon les conclusions du rapporteur public, et que la préemption est illégale. Il condamne la commune de Saverne à verser à la société Immotour la somme de 436 669,86 €, assortie des intérêts et de leur capitalisation. Sur appel de la commune qui demande l'annulation et le sursis à l'exécution du jugement et de la société Immotour qui n'a pas obtenu l'intégralité des sommes demandées, la cour administrative d'appel de Nancy, par un arrêt du 24 octobre 2019 écartant toute illégalité fautive, annule le jugement et rejette les conclusions de première instance et d'appel de la société requérante. Cette dernière se pourvoit alors en cassation.

Par une décision du 30 décembre 2020, le Conseil d'Etat, statuant au contentieux, prononce 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. Le 13 juin 2022, réglant l'affaire au fond, le Conseil d'Etat annule l'arrêt de la cour

administrative d'appel de Nancy, en considérant que cette dernière avait effectivement commis une erreur de droit en s'abstenant de relever d'office l'engagement de la responsabilité sans faute de la commune de Saverne. Il retient pour la première fois l'engagement de la responsabilité sans faute d'une commune pour avoir légalement renoncé à exercer son droit de préemption urbain. Si les faits peuvent expliquer une telle reconnaissance, la solution peut sembler initier une volonté - relative - de limiter plus strictement la mise en oeuvre du droit de préemption urbain eu égard aux conséquences financières qu'un tel mécanisme peut faire subir aux vendeurs.

I - Responsabilité sans faute en cas de renonciation à l'exercice du droit de préemption urbain

Aux termes de l'article L. 822-1 du code de justice administrative, « le pourvoi en cassation devant le Conseil d'Etat fait l'objet d'une procédure préalable d'admission. L'admission est refusée par décision juridictionnelle si le pourvoi est irrecevable ou n'est fondé sur aucun moyen sérieux ». Par une décision du 30 décembre 2020, la première chambre refuse d'admettre le pourvoi de la société Immotour en tant qu'il porte sur la responsabilité pour faute. En revanche, elle l'admet s'agissant de la responsabilité sans faute.

Cette dernière est d'ordre public. Elle peut être invoquée à tout moment de la procédure, y compris en cassation, même si les conclusions initiales reposent sur la faute (CE, sect., 24 juin 1961, *Chevalier*, Lebon 431. ; CE 29 nov. 1974, n° 89756, *Epoux Gevrey*, Lebon 600). Le juge administratif est tenu de statuer d'office en se plaçant sur le terrain de la responsabilité sans faute, alors même que les parties n'ont pas invoqué l'application de ce régime de responsabilité, lorsqu'il ressort des pièces du dossier que les conditions d'application de cette responsabilité sont réunies. Le silence du juge sur l'examen de la responsabilité sans faute doit être interprété comme signifiant que la question a été examinée mais que les conditions d'engagement n'étaient pas réunies (CE 18 nov. 1994, n° 141180, *Epoux Sauvi*, Lebon 503 ; AJDA 1995. 253, obs. X. Prétot ; D. 1996. 47, obs. P. Terneyre et P. Bon ; Dr. adm. 1994, n° 687, obs. R. S. ; CE 30 juill. 1997, n° 148902, *Epoux Kress*, Lebon 308 ; D. 1999. 47, obs. P. Bon et D. de Béchillon). En l'espèce, le Conseil d'Etat estime que 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, eu égard aux circonstances particulières rappelées plus haut, que les conditions d'une telle responsabilité étaient réunies. L'arrêt est par conséquent annulé.

Le passage en cassation d'une responsabilité pour faute à la responsabilité sans faute va permettre au Conseil d'Etat de s'extraire de la recherche d'une illégalité ou d'une intention fautive parfois délicate à appréhender (la commune a-t-elle exercé son droit de préemption pour faire obstacle à la vente du bien à l'association culturelle islamique ? Avec la responsabilité sans faute, cette question ne se pose pas) pour se placer sur le terrain de l'intérêt général qui commande de réparer les préjudices anormaux causés par l'exercice régulier du droit de préemption urbain.

Dans le prolongement de la jurisprudence *Couitéas* (CE 30 nov. 1923, n° 38284, Lebon 789 ; D. 1923. 3. 59), le Conseil d'Etat rappelle que la responsabilité de la puissance publique peut se trouver engagée lorsque sont adoptées en toute légalité des mesures entraînant des conséquences dommageables, constitutives de sujétions devant être réparées sur le fondement du principe d'égalité devant les charges publiques. Jusqu'à présent, le Conseil d'Etat n'avait jamais eu l'occasion de retenir la responsabilité d'une commune à raison d'une préemption légale. Si le principe avait été admis (CE 7 mai 1986, n° 49938, *SA Etudes Malesherbes*, Lebon 697), il n'avait jamais trouvé d'application positive. Par exemple, le Conseil d'Etat a pu admettre que la non-réalisation des équipements publics ayant justifié l'exercice légal du droit de préemption urbain - assimilable à une forme de rétention du bien - était de nature à faire subir au propriétaire une atteinte excessive à son droit de propriété. Il a cependant pris soin de préciser avant d'écarter toute réparation au cas d'espèce, que si cette atteinte peut justifier la réparation du préjudice correspondant à la différence entre le montant du prix offert par l'acquéreur évincé et la valeur du bien préempté, c'est à la condition que le prix proposé par l'acquéreur évincé ne soit pas sans rapport avec la valeur vénale réelle du bien (CE 10 mars 2010, n° 323081, *Consorts Levy*, Lebon T. ; AJDA 2010. 1098, note R. Hostiou ; AJDI 2011. 70, obs. F. Bouyssou et C. Teisseyre ; BJDJ, 2010. 215, concl. A. Courrèges).

Le juge administratif a également longtemps refusé d'engager la responsabilité sur le fondement d'une rupture d'égalité devant les charges publiques dans l'hypothèse d'une renonciation régulière à l'exercice du droit de préemption urbain. Dès lors qu'elle est une faculté ouverte par l'article L. 213-7 du code de l'urbanisme, la renonciation dans le délai de deux mois suivant la décision définitive du juge de l'expropriation ne pouvait pas être de nature à faire supporter une charge particulière excédant celle que doit normalement supporter le vendeur ou l'acquéreur de terrains situés en zone urbaine (CAA Nancy, 24 oct. 2019, n° 18NC02355, *Commune de Saverne* ; CAA Nantes, 17 nov. 2020, n° 18NT03362, *Société Hardy Roux développement, SCI des Longrais*, AJDA 2021.

142 [📄](#), chron. T. Giraud [📄](#)), en raison des aléas inhérents à toute politique d'aménagement (CAA Bordeaux, 15 déc. 2021, n° 19BX04486 [📄](#), SCCV *Les Cèdres bleus*) et de l'incertitude d'une action de préemption en zone urbaine (CAA Versailles, 26 févr. 2018, n° 16VE01743, *SCI Soraya immobilier*).

Alors que le droit de l'urbanisme suppose « une part d'acceptation des risques tenant aux changements assez rapides et fréquents que connaît le milieu urbain » (R. Noguellou, Rép. immo., n° 50, préc.), le Conseil d'Etat innove en l'espèce en reconnaissant pour la première fois que, en dehors de toute faute, les conséquences financières des décisions de préemption et de renonciation entraînent pour la victime un dommage excessif excédant les inconvénients ordinaires attachés au droit de préemption urbain. L'arrêt rendu par le Conseil d'Etat illustre la volonté du juge d'indemniser plus aisément les victimes d'une décision de renonciation régulière ayant conduit à ce qu'un bien immobilier, dont l'acquéreur évincé était prêt à faire l'acquisition pour un montant de 1 095 000 € et dont la valeur vénale avait été estimée par le juge de l'expropriation à un peu plus de 915 000 €, soit finalement cédé pour 400 000 €. Une telle reconnaissance permet de mieux saisir deux des justifications de la responsabilité sans faute (pour une étude plus exhaustive des fondements de ce régime de responsabilité, J. Travard, *Réflexion sur une jurisprudence curieuse*, AJDA 2021. 908 [📄](#)) : l'équité et le principe de légitimité de l'action publique. La raison d'être d'un tel régime de responsabilité est « fondamentalement, le sentiment de la nécessité d'indemnités en équité face à certains dommages causés par l'action publique » (S. Hennette-Vauchez, *La responsabilité sans faute*, Rép. resp. publ., Dalloz, n° 5 ; v., égal., D. Lochak, *Réflexions sur les fonctions sociales de la responsabilité eur*, *Les évolutions jurisprudentielles de la responsabilité sans faute*, AJDA 1999. 100 [📄](#)). La responsabilité sans faute pour rupture d'égalité devant les charges publiques contribue par ailleurs « à mieux assurer la légitimité des pouvoirs publics, qui, en s'obligeant à réparer les préjudices que cause leur action, rendent supportable tout ce que celle-ci comporte d'exorbitant par rapport au droit commun » (Ph. Le Tourneau, *Caractères communs aux divers cas de responsabilité*, *Droit de la responsabilité et des contrats*, Dalloz 2021-2022, n° 111.41).

II - Un préjudice grave et spécial excédant les sujétions ordinaires attachées à l'exercice du droit de préemption

En matière d'expropriation, le juge administratif a très tôt reconnu que les attermolements de l'administration pouvaient causer un dommage grave et spécial (CE, sect., 23 déc. 1970, n° 73453, *Electricité de France c/ Farsat*, Lebon [📄](#) ; AJDA 1971. 96, concl. J. Kahn ; JCP 1971. II. 16820, note Beaufrière ; RD publ. 1972. 22, note M. Waline ; CE 2 mai 1973, n° 82415, *Meyer et Société « Garage Meyer »*, Lebon [📄](#) 316). Le Conseil d'Etat étend dans la décision ici commentée cette solution au droit de préemption urbain auquel il est renoncé, considérant que les décisions successives de la commune de Saverne sont de nature à causer un préjudice grave et spécial devant être regardé comme « excédant les aléas ou sujétions que doivent normalement supporter des vendeurs de terrains situés en zone urbaine ».

La spécialité d'un préjudice a trait à la particularité de la situation dans laquelle se trouve la victime qui l'invoque. En l'espèce, il ne fait aucun doute que la société Immotour a effectivement subi un dommage qui lui est spécial. La préemption puis la renonciation de la commune l'ont privée de la possibilité de vendre l'immeuble au prix mentionné dans la déclaration d'intention d'aliéner, lui faisant ainsi supporter un important manque à gagner. La gravité du préjudice repose sur l'ampleur des conséquences d'une décision administrative sur l'activité de la victime. La renonciation à préempter est susceptible d'entraîner différents préjudices et ce d'autant plus que l'exercice du droit de préemption constitue un élément négatif aux yeux de futurs acheteurs (*Le droit de préemption*, préc., p. 69). L'arrêt *Commune de Fayet* est venu préciser les préjudices qu'il était possible d'indemniser à la suite d'une renonciation à préempter. Rendu dans l'hypothèse d'une renonciation consécutive à une préemption illégale, ses principes n'en sont pas moins transposables à une renonciation consécutive à une préemption légale - comme au cas d'espèce -, les préjudices subis par le propriétaire vendeur étant identiques dans les deux cas. Lorsque le propriétaire cède son bien après renonciation de la collectivité, son préjudice résulte, en premier lieu, de la différence entre le prix figurant dans la promesse de vente initiale et la valeur vénale du bien à la date de la décision de renonciation, dès lors que la réalisation de la vente était probable. Le propriétaire peut alors être indemnisé du manque à gagner. Il subit, en second lieu, un préjudice résultant de l'impossibilité de disposer du prix figurant dans la promesse de vente entre la date de cession prévue par cet acte et la date de vente effective, dès lors que cette dernière a eu lieu dans un délai raisonnable après la renonciation de la collectivité (CE 15 mai 2006, n° 266495, *Commune de Fayet*, Lebon [📄](#) 250 ; AJDA 2006. 2240 [📄](#), note B. Jorion [📄](#) ; D. 2006. 1639 [📄](#) ; RDI 2009. 133, obs. P. Soler-Couteaux [📄](#) ; BJD 2006. 267, concl. J.-H. Stahl, obs. J.-Cl. B. ; JCP 2006. IV. 2281 ; JCP N 2007, p. 21, chron. D. Dutrieux ; DAUH 2007, n° 11, p. 539, chron. J.-F. Struillou).

Se reportant au caractère suffisamment probable de la vente initialement prévue, le Conseil d'Etat reconnaît le manque à gagner subi par la société Immotour. Cependant, l'importance des sommes évoquées ne suffit pas. En l'absence d'illégalité, la responsabilité de la collectivité publique ne sera pas engagée si les conséquences qui

découlent de l'exercice du droit de préemption peuvent être regardées comme normales. Le préjudice doit constituer « une charge qui dépasse, selon le juge, ce que la vie en collectivité peut justifier. [...] Même si le préjudice invoqué par la victime paraît quantitativement important, l'essentiel est de savoir s'il est anormal » (H. Belrhali, *Responsabilité administrative*, LGDJ, coll. Manuel, 2^e éd., 2020, p. 281). Le préjudice anormal est celui qui n'a pas à être supporté par la personne qui en est la victime. Le juge va donc devoir déterminer le seuil au-delà duquel le préjudice doit être pris en charge par la collectivité. Il s'agit d'un moyen essentiel pour limiter la responsabilité de l'administration et filtrer les demandes de réparation. En l'espèce, le faible prix de revente s'explique par les dégradations causées par des squatteurs et facilitées par l'absence de dispositif de gardiennage assuré par la société Immotour. Il en est résulté une perte de valeur de l'immeuble évaluée à 100 000 €. La différence entre la valeur vénale du bien de l'hôtel Geiswiller et son prix de revente s'élève par conséquent à (915 000 - 100 000) - 400 000) 415 000 €. Ce préjudice est-il anormal ? Une telle somme représente-t-elle un aléa normal de l'activité de la société requérante ? Sur ce point, le Conseil d'Etat a admis l'existence d'un préjudice anormal, alors que le rapporteur public a conclu en sens contraire. Ce dernier a estimé que le marché des hôtels anciens était atypique et aléatoire et que la perte subie par la société Immotour était inhérente à son activité de marchand de biens.

Le juge administratif retient en effet parfois la qualité de « professionnel de l'immobilier » pour atténuer ou exclure la responsabilité de l'administration (CE 16 nov. 1998, n° 175142, *Sille, Lebon* ¹ 418 ; D. 1999. 15 ² ; RDI 2000. 376, obs. H. Heugas-Darraspen ³ ; Dr. adm. 1999, n° 23). Le Conseil d'Etat, à l'inverse, prend en compte les éléments de contexte et considère que l'exercice du droit de préemption puis la décision d'y renoncer sont bien à l'origine d'une charge disproportionnée. La part du préjudice financier excédant les sujétions que doivent normalement supporter les vendeurs de terrains situés en zone urbaine est évaluée au terme d'une « juste appréciation » à 250 000 €. L'on pourra regretter cependant une motivation pour le moins elliptique alors que le différentiel s'élève à plus de 400 000 €. En réalité, il s'agit de parvenir à un équilibre entre l'indemnisation de la victime et la préservation des finances locales. L'abstention de la société Immotour à prendre des mesures de gardiennage du bien, constitutive d'une imprudence, exonère la commune d'une partie des conséquences dommageables de la renonciation à la préemption à hauteur de 100 000 €. La commune est *in fine* condamnée à verser à la société Immotour une somme de 150 000 €, assortie des intérêts au taux légal. Le Conseil d'Etat procède ainsi à « une appréciation *in concreto* particulièrement ardue » (H. Belrhali, *Responsabilité administrative*, préc., p. 282) du caractère indemnisable du préjudice subi.

Attaché à une détermination au cas par cas de la part du dommage dépassant les aléas que les personnes doivent supporter, le juge ne s'est pas doté d'une méthode d'appréciation de l'anormalité. C'est pourquoi il n'est pas possible de voir dans l'arrêt rendu autre chose qu'une jurisprudence d'espèce. L'indemnisation des préjudices subis par l'exercice du droit de préemption, pour rétablir l'égalité rompue, demeure toujours limitée aux seules charges anormales, hors de proportion avec l'intérêt général poursuivi, notamment pour éviter toute paralysie de l'action des collectivités qui pourraient hésiter à agir par crainte d'engager leur responsabilité pour des décisions pourtant légales (L. Duthillet de Lamothe, *Egalité devant les charges publiques et responsabilité des collectivités publiques*, Jus. et cass. 2020. 65 ⁴). Dans bien des hypothèses, le seuil d'anormalité ne sera pas franchi et les préjudices seront considérés comme des aléas « normaux » inhérents à la mise en oeuvre du droit de préemption et à sa renonciation éventuelle.

En admettant le pourvoi sur le seul fondement de la responsabilité sans faute et en considérant remplies les conditions d'engagement de ce régime de responsabilité, le Conseil d'Etat répond en partie aux réflexions de la doctrine pour qui le titulaire du droit de préemption, « dès lors qu'il choisit de s'engager dans une acquisition forcée pour la réalisation d'un projet, lequel doit normalement être précis et assez mature, n'a aucune raison de ne pas aller au bout de la procédure. A tout le moins, on pourrait considérer que, comme pour un acheteur privé engagé par une promesse, l'abandon du projet doit avoir des conséquences financières » (D. Botteghi, préc.). La portée de l'arrêt doit pourtant être relativisée. L'exigence d'un seuil d'anormalité, inhérent à la responsabilité sans faute, s'oppose à toute automaticité dans la réparation. Seuls les préjudices qu'il serait choquant de ne pas réparer seront indemnisés. Les collectivités doivent cependant s'enquérir davantage de la pertinence à actionner leur droit de préemption urbain. Le respect des conditions de mise en oeuvre et de renonciation à ce droit ne les met plus à l'abri de devoir compenser les conséquences disproportionnées découlant de l'exercice de ces prérogatives exorbitantes du droit commun.

Mots clés :

RESPONSABILITE * Responsabilité sans faute * Rupture d'égalité devant les charges publiques * Caractère spécial du préjudice * Préemption

URBANISME * Prémption et réserves foncières * Dispositions communes aux droits de prémption *
Indemnisation en cas d'abandon d'une décision de prémption légale

AJDA 2022 p.2139**Responsabilité sans faute du fait de décisions légales de préemption et de renonciation à l'exercice de ce droit****Arrêt rendu par Conseil d'Etat****13-06-2022**

n° 437160

Sommaire :

Pour la première fois, le Conseil d'Etat reconnaît que l'exercice légal du droit de préemption urbain - auquel il est finalement renoncé - peut causer un préjudice grave et spécial excédant les aléas ou sujétions que doivent normalement supporter les vendeurs et les acheteurs de terrains situés en zone urbaine. Cette décision devrait inciter les communes à mûrir grandement leur décision de préempter et plus encore leur décision de renonciation.

Texte intégral :

Vu la procédure suivante :

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^{os} 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.

Vu :

- le code de l'urbanisme ;
- le code de justice administrative ;

Après avoir entendu en séance publique :

- le rapport de M^{me} Manon Chonavel, auditrice,
- les conclusions de M. Arnaud Skrzyerbak, rapporteur public ;

La parole ayant été donnée, après les conclusions, à la SCP Gaschignard, avocat de la société Immotour et à la SCP Nicolaÿ, de Lanouvelle, avocat de la Commune de Saverne ;

Considérant ce qui suit :

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 €, 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 €. Le 3 juillet 2012, après avoir conclu une promesse de vente au prix de 1 095 000 €, 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 €. 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 €, 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 €. La société Immotour a ensuite cédé son bien pour un montant de 400 000 € 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 €, au prix fixé par le juge de l'expropriation à 915 573,90 € et au prix de 400 000 € 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 €. 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 €. Par suite, il y a lieu de condamner la commune de Saverne à verser à la société Immotour une somme de 150 000 €, 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.

6. Les dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative font obstacle à ce qu'une somme soit mise, à ce titre, à la charge de la société Immotour, qui n'est pas la partie perdante dans la présente instance. Il y a lieu, dans les circonstances de l'espèce, de mettre à la charge de la commune de Saverne une somme de 3 000 € à verser à la société Immotour au titre de ces dispositions.

Décide :

Article 1^{er} : L'arrêt du 24 octobre 2019 de la cour administrative d'appel de Nancy est annulé en tant qu'il écarte la responsabilité sans faute de la commune de Saverne.

Article 2 : La commune de Saverne est condamnée à verser à la société Immotour une somme de 150 000 €, assortie des intérêts au taux légal à compter du 13 avril 2015 et capitalisés à compter du 13 avril 2016.

Article 3 : Le jugement du 28 juin 2018 du tribunal administratif de Strasbourg est réformé en ce qu'il a de contraire à la présente décision.

Article 4 : La commune de Saverne versera à la société Immotour une somme de 3 000 € au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Article 5 : Les conclusions présentées par la commune de Saverne au titre de l'article L. 761-1 du code de justice

administrative et le surplus des conclusions des parties sont rejetées.

Article 6 : La présente décision sera notifiée à la société Immotour et à la commune de Saverne.

Demandeur : Immotour (Sté)

Composition de la juridiction : (sera mentionné aux tables du Lebon)

Mots clés :

RESPONSABILITE * Responsabilité sans faute * Rupture d'égalité devant les charges publiques * Caractère spécial du préjudice * Prémption

URBANISME * Prémption et réserves foncières * Dispositions communes aux droits de prémption * Indemnisation en cas d'abandon d'une décision de prémption légale

Copyright 2023 - Dalloz – Tous droits réservés