

AJDA 2010 p.51**Sur un Lazare contentieux : l'arrêt *Commune de Fougerolles*****Arrêt rendu par Conseil d'Etat****25-11-2009**

n° 310208

Sommaire :

Transposant la jurisprudence *Commune de Fougerolles* en dehors du droit des aides aux entreprises, le Conseil d'Etat considère que les collectivités territoriales peuvent céder à des personnes privées (en l'occurrence, certaines associations) des immeubles en dessous de leur valeur vénale, dès lors qu'il existe des motifs d'intérêt général et des contreparties suffisantes. Une telle solution n'est pas sans soulever des interrogations, s'agissant tant de son articulation avec le droit écrit que du raisonnement suivi par la haute juridiction.

Texte intégral :

Vu le pourvoi sommaire et le mémoire complémentaire, enregistrés les 24 octobre 2007 et 15 janvier 2008 au secrétariat du contentieux du Conseil d'Etat, présentés pour la commune de Mer, représentée par son maire en exercice demeurant en cette qualité à la Mairie, 9, rue Nationale à Mer (41500) ; la commune de Mer demande au Conseil d'Etat :

1°) d'annuler l'arrêt du 26 juin 2007 par lequel la cour administrative d'appel de Nantes a rejeté sa requête tendant, d'une part, à l'annulation du jugement du 1^{er} juin 2006 par lequel le tribunal administratif d'Orléans a annulé, à la demande de M. Pierre Pépin et de M. Jean-Claude Raoul, la délibération du 15 décembre 2003 par laquelle le conseil municipal de Mer (Loir-et-Cher) a décidé la cession, à l'association culturelle franco-turque de Mer et à l'association socio-culturelle, éducative et sportive des jeunes Turcs de Mer, de deux terrains cadastrés AS 497 et 499, d'une maison implantée sur la parcelle cadastrée AS 224 et du « hangar tribune » situé sur la parcelle cadastrée AS 500, d'autre part, au rejet de la demande présentée par MM. Pépin et Raoul devant le tribunal administratif d'Orléans ;

2°) de mettre à la charge de MM. Pépin et Raoul la somme de 3 200 € au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative ;

Vu les autres pièces du dossier ;

Vu le code général des collectivités territoriales ;

Vu la loi du 9 décembre 1905 ;

Vu la loi n° 79-587 du 11 juillet 1979 modifiée ;

Vu le code de justice administrative ;

Après avoir entendu en séance publique :

- le rapport de M. Jérôme Michel, maître des requêtes,
- les observations de la SCP Le Bret-Desaché, avocat de la commune de Mer et de M^e Blanc, avocat de MM. Pépin et Raoul,
- les conclusions de M^{me} Nathalie Escaut, rapporteur public ;

La parole ayant été à nouveau donnée à la SCP Le Bret-Desaché, avocat de la commune de Mer et à M^e Blanc, avocat de MM. Pépin et Raoul ;

Sans qu'il soit besoin d'examiner les autres moyens du pourvoi ;

Considérant qu'il ressort des pièces du dossier soumis au juge du fond que la commune de Mer (Loir-et-Cher) est propriétaire d'un ensemble immobilier dénommé « Stade de Bellevue », appartenant à son domaine privé et composé du terrain cadastré AS 497 et 499, d'une maison implantée sur la parcelle cadastrée AS 224 et du « hangar tribune » situé sur la parcelle cadastrée AS 500 ; qu'elle a acquis en 1999 cet ancien stade auprès d'une association sportive pour un prix de 24 392 €, le service des domaines ayant alors évalué ce bien, situé à l'époque en zone non constructible, à 23 782 € ; que, par délibération du 15 décembre 2003, le conseil municipal de la commune de Mer a décidé de céder cet ensemble immobilier pour un prix global de 35 065 € à l'association culturelle franco-turque de Mer et à l'association socio-culturelle, éducative et sportive des jeunes Turcs de Mer et a autorisé le maire de la commune à signer les actes correspondant à cette cession ; que cette vente est subordonnée à la réalisation de deux conditions portant, d'une part, sur la cession en maison particulière du local situé 25, rue Pierre-Loison, appartenant à l'association islamique de France où ces deux associations exercent leurs activités, et, d'autre part, sur l'affectation exclusive du terrain, devenu constructible lors de la révision du plan d'occupation des sols, à l'édification de « locaux associatifs » ; que le prix de cession de l'ensemble de ces biens est inférieur à l'estimation en date du 28 mai 2003 du service des domaines arrêtée à 137 500 € ; que la cour administrative d'appel a confirmé ce jugement au motif que la cession à ces deux associations à un prix représentant le quart de leur valeur vénale ne revêtait pas un caractère d'intérêt communal ;

Considérant qu'aux termes de l'article L. 1111-2 du code général des collectivités territoriales : « Les communes [...] règlent par leurs délibérations les affaires de leur compétence [...] » ; qu'aux termes de l'article L. 2121-29 du même code : « Le conseil municipal règle par ses délibérations les affaires de la commune... le conseil municipal émet des vœux sur tous les objets d'intérêt local » ;

Considérant que si la liberté reconnue aux collectivités territoriales par les dispositions précitées du code général des collectivités territoriales d'accorder certaines aides ou subventions à des personnes privées pour des motifs d'intérêt général local ne peut légalement s'exercer que dans le respect des principes constitutionnels, la cession par une commune d'un terrain à une association locale pour un prix inférieur à sa valeur ne saurait être regardée comme méconnaissant le principe selon lequel une collectivité publique ne peut pas céder un élément de son patrimoine à un prix inférieur à sa valeur à une personne poursuivant des fins d'intérêt privé lorsque la cession est justifiée par des motifs d'intérêt général, et comporte des contreparties suffisantes ;

Considérant, qu'en l'espèce, la différence entre le prix de cession de l'ensemble immobilier et l'évaluation du service des domaines doit être regardée comme ayant le caractère d'une aide apportée par la commune de Mer à l'association culturelle franco-turque de Mer et à l'association socio-culturelle, éducative et sportive des jeunes Turcs de Mer, dont l'objet statutaire est de favoriser l'intégration de la population d'origine turque dans la commune par la création d'activités culturelles, sociales, éducatives et sportives ; que d'une part, cette aide est apportée aux associations pour un double motif d'intérêt général invoqué par la commune et tendant tant à une meilleure insertion d'habitants d'origine étrangère au sein de la commune par la création d'activités collectives qu'au renforcement de la sécurité publique notamment pour la circulation en centre-ville ; que, d'autre part, elle a pour contreparties suffisantes, de permettre à ces associations de mener à bien, dans le cadre de leurs statuts, leurs projets et de disposer d'un lieu de réunion adapté à la réalisation de ceux-ci par sa dimension et ses accès ; qu'ainsi, en déniant à cette opération un caractère d'intérêt communal, la cour a inexactement qualifié les faits qui lui étaient soumis ; que la commune de Mer est dès lors fondée à demander, pour ce motif, l'annulation de l'arrêt attaqué ;

Considérant que, dans les circonstances de l'espèce, il y a lieu, par application de l'article L. 821-2 du code de justice administrative, de régler l'affaire au fond ;

Considérant qu'ainsi qu'il a été dit ci-dessus, l'opération engagée par la délibération du conseil municipal présente un caractère d'intérêt communal ; que, par suite, la commune de Mer fait valoir à bon droit que le tribunal administratif d'Orléans a refusé à tort de reconnaître un tel caractère pour annuler cette délibération ;

Considérant qu'il y a lieu, en vertu de l'effet dévolutif de l'appel, d'examiner les autres moyens présentés par MM. Pépin et Raoul ;

Considérant, d'une part, que la délibération attaquée n'est pas au nombre des actes qui doivent être motivés en application de la loi du 11 juillet 1979 relative à la motivation des actes

administratifs et à l'amélioration des relations entre l'administration et le public ; qu'ainsi, le moyen tiré de l'insuffisance de motivation de la délibération est inopérant ;

Considérant, d'autre part, que MM. Pépin et Raoul invoquent devant le Conseil d'Etat dans le cadre du règlement au fond du litige un nouveau moyen fondé sur l'article 2 de la loi du 9 décembre 1905 concernant la séparation des Eglises et de l'Etat selon lequel : « La République ne reconnaît, ne salarie ni ne subventionne aucun culte. En conséquence, à partir du 1^{er} janvier qui suivra la promulgation de la présente loi, seront supprimées des budgets de l'Etat, des départements et des communes, toutes dépenses relatives à l'exercice des cultes » ; que, toutefois, par ses termes mêmes et notamment par la condition qualifiée de « suspensive » prévue pour la vente du terrain réservé exclusivement à « la construction de locaux associatifs », la délibération du 15 décembre 2003 ne peut être regardée comme ayant eu pour objet ou pour effet de subventionner un culte ;

Considérant qu'il résulte de tout ce qui précède que la commune de Mer est fondée à soutenir que c'est à tort que, par le jugement attaqué, le tribunal administratif d'Orléans a annulé cette délibération ;

Sur les conclusions tendant à l'application des dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative :

Considérant que les dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative font obstacle à ce que soit mis à la charge de la commune de Mer qui n'est pas, dans la présente instance, la partie perdante, le versement d'une somme au titre des frais exposés par M. Pépin et M. Raoul et non compris dans les dépens ; qu'il y a lieu, dans les circonstances de l'espèce, de mettre à la charge de M. Pépin et de M. Raoul une somme de 2 000 € à verser chacun à la commune de Mer au même titre à raison des frais exposés par celle-ci tant devant le Conseil d'Etat que devant la cour administrative d'appel et le tribunal administratif ;

Décide :

Article 1^{er} : L'arrêt de la cour administrative d'appel de Nantes du 26 juin 2007 et le jugement du tribunal administratif d'Orléans du 1^{er} juin 2006 sont annulés.

Article 2 : La demande présentée par MM. Pépin et Raoul devant le tribunal administratif d'Orléans est rejetée.

Article 3 : Les conclusions présentées par MM. Pépin et Raoul au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative sont rejetées.

Article 4 : M. Pépin et M. Raoul verseront chacun à la commune de Mer une somme de 2 000 € au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Article 5 : La présente décision sera notifiée à la commune de Mer, à M. Pierre Pépin et à M. Jean-Claude Raoul.

Copie en sera adressée, pour information, au ministre de l'intérieur, de l'outre-mer et des collectivités territoriales.

Demandeur : Mer (Cne)

Défendeur : Pépin Raoul

Composition de la juridiction : M. Vigouroux, prés. - M. Michel, rapp. - M^{me} Escaut, rapp. publ. - SCP Le Bret-Desaché, M^e Blanc, av. (sera publié au Lebon)

Mots clés :

DOMAINE * Domaine privé * Aliénation du domaine privé

FINANCE ET FISCALITE * Finances locales * Recettes non-fiscales des collectivités

AJDA 2010 p.51

Sur un Lazare contentieux : l'arrêt Commune de Fougerolles

Philippe Yolka, Professeur à la faculté de droit de Grenoble

Qui a prétendu que les matières arides seraient imperméables aux questions de société ? (1) Même le droit administratif des biens est rattrapé par le sulfureux débat sur « l'identité nationale » ! Diverses affaires de préemption l'ont récemment montré, certains édiles ayant freiné des quatre fers l'acquisition de logements par des particuliers au patronyme trop « exotique » à leur goût (v., par ex., Crim. 17 juin 2008, *Gérard X.*, AJDA 2008. 1413 ☞; Bull. crim. n° 148 ; TGI Vienne 20 oct. 2009, Gaz. cnes. 22 oct. 2009, obs. C. Ferrero). Les dernières évolutions relatives au bail emphytéotique administratif (BEA) sont également symptomatiques : création du « BEA culturel » - promptement rebaptisé « BEA mosquées » - par l'ordonnance n° 2006-460 du 21 avril 2006 (v. A. Robbes, Bail emphytéotique administratif et édification des lieux de culte, CP-ACCP nov. 2006, p. 54) ; retournement jurisprudentiel au sujet des baux consentis moyennant redevances symboliques, la tendance, initialement restrictive (TA Marseille 17 avr. 2007, *Savon et autres*, n° 0605998, AJDA 2007. 1477, note J. Bon ☞; Dr. adm. 2007, comm. n° 86 ; JCP Adm. 2007, n° 19, p. 17 et n° 21, p. 26, obs. E. Tawil ; JCP 2007. 5, obs. E. Tawil ; TA Cergy-Pontoise 12 juin 2007, *M^{me} Vayssière*, n° 0306171, AJDA 2007. 1725 ☞; BJCL 2007. 799, obs. B. Poujade), s'étant inversée depuis peu (CAA Versailles 3 juill. 2008, *Commune de Montreuil-sous-Bois*, n° 07VE01824, AJDA 2008. 2188 ☞; TA Marseille 21 déc. 2007, *Mégret et Savon*, n° 0705562, AJDA 2008. 17 ☞; BJCP févr. 2008. 42, concl. X. Haïli ; 49, obs. Ph. Terneyre).

Et voilà que se trouve maintenant posée la question de savoir si les collectivités locales peuvent utiliser leur patrimoine comme un outil d'intégration de communautés immigrées, en cédant à cet effet des biens immobiliers au rabais. Une juridiction administrative du fond avait répondu par la négative à cette interrogation, annulant une délibération ayant décidé la cession d'immeubles communaux pour le quart de leur valeur vénale à des associations issues de la communauté turque, au motif qu'une telle opération ne présenterait pas d'intérêt communal avéré (CAA Nantes 26 juin 2007, *Commune de Mer*, n° 06NT01440, AJDA 2008. 429 ☞; BJCL 2008. 273, concl. D. Artus ; 275, obs. B. Poujade ; confirmation de TA Orléans, 1^{er} juin 2006).

Le Conseil d'Etat vient de casser cet arrêt, par une décision - à paraître au Lebon - qui concerne plus généralement les conditions de vente au rabais des immeubles appartenant aux collectivités publiques. La haute assemblée y admet au cas d'espèce une telle cession, retenant une solution en net décalage avec certaines décisions récentes qui avaient, tout au contraire, conclu à l'illégalité de ventes pour un prix en deçà de la valeur de marché et de l'évaluation de France Domaine (v., en particulier, CE 25 sept. 2009, *Commune de Courtenay*, n° 298918 ☞, AJDA 2009. 2179, note S. Ziani ☞; Dr. adm. 2009, comm. n° 148, note F. Melleray ; JCP Adm. 2009, act. 1112 ; JCP N 2009, act. 663 et comm. 1327, note D. Dutrieux).

L'apport de l'arrêt du 25 novembre 2009 se mesure mieux après un bref rappel de l'évolution des règles applicables en matière de cessions immobilières au rabais. L'on se souvient que, par une décision fameuse, la juridiction du Palais-Royal avait admis la vente au franc symbolique de terrains aux entreprises, à la double condition qu'elle fût justifiée par des motifs d'intérêt général et qu'elle comportât des contreparties suffisantes (CE 3 nov. 1997, *Commune de Fougerolles*, n° 169473, Lebon 391 ☞; AJDA 1997. 1010, note L. Richer ☞; CJEG 1998. 16, concl. L. Touvet ; D. 1998. 131, note J.-F. Davignon ☞; Dr. adm. 1997, n° 387, comm. L. T. ; Gaz. cnes 8 déc. 1997, p. 36 ; JCP E 1998. 270, note F. Chouvel ; JCP 1998. I. 165, n° 34, chron. J. Petit et II, 10007, note R. Piastra ; JCP N 1998. 64, note C. Bardon ; Mon. TP 28 nov. 1997, p. 74, note J. Dequéant ; LPA 6 févr. 1998, p. 13, note J. Calvo et 7 oct. 1998, p. 24, chron. J. Morand-Deviller ; RDI 1998. 227, chron. C. Maugué ☞; RFDA 1998. 12 ☞).

Cette position, qui dénotait une interprétation constructive de la jurisprudence constitutionnelle d'après laquelle une collectivité publique ne saurait céder un élément de son patrimoine pour un prix inférieur à sa valeur réelle à une personne poursuivant des fins d'intérêt privé (Cons. const. 26 juin 1986, *Privatisations*, décis. n° 86-207 DC, Rec. Cons. const., p. 61 ; AJDA 1986. 575, note J. Rivero ; D. 1987, somm. p. 381, obs. H. Maisl ; Pouvoirs n° 40, 1987. 178, chron. P. Avril et J. Gicquel ; RD publ. 1989. 399, obs. L. Favoreu ; Cons. const. 18 sept. 1986, *Liberté de communication*, décis. n° 86-217 DC, Rec. Cons. const. p. 141 ; AJDA 1987. 102, note P. Wachsmann ; D. 1987. 381, obs. H. Maisl ; Rev. adm. 1986. 458 et 564, obs. R. Etien), semblait circonscrite aux aides immobilières - plus précisément, aux cessions de terrains dans des conditions préférentielles - aux entreprises.

Dans cette mesure, la loi n° 2004-809 du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales avait paru sonner le glas de la jurisprudence *Commune de Fougerolles*, en réformant profondément le droit des aides immobilières (art. 1 I al. 5°, codifié : art. L. 1511-3 CGCT), un

encadrement réglementaire minutieux - établi par deux décrets d'application successifs, suivis de circulaires - s'étant substitué aux règles antérieures (art. R. 1511-4 et s. CGCT, décr. n° 2005-584, 27 mai 2005, Dr. et patr. sept. 2005, p. 126 ; JCP Adm. 2005. 1071, comm. L. Ory ; JCP N 2005. 1052 ; circ. 3 juill. 2006, AJDA 2006. 1582, obs. E. Royer ; JCP N 2006. 1639, obs. D. Dutrieux ; décr. n° 2007-1282, 28 août 2007, JO 30 août 2007, p. 14316 ; AJDA 2007. 1620, obs. E. Royer ; JCP Adm. 2007. 40, comm. G. Rivel ; JCP N 2007. 14, comm. G. Rivel ; RLCT déc. 2007. 15, obs. C. Mondou ; v., en dernier lieu, dans l'attente d'un prochain décret, circ. min. intérieur 15 janv. 2009).

Si des juridictions s'étaient encore référées, postérieurement à la réforme, aux conditions posées par l'arrêt du 3 novembre 1997 (CAA Douai 29 déc. 2006, *Commune de Fécamp*, n° 06DA00459 ; CAA Marseille 28 nov. 2005, *Commune de Bollène*, n° 04MA00438 ; CAA Bordeaux 8 nov. 2005, *Commune de Cazères*, JCP Adm. 2006. 258, chron. J.-F. Brisson), ces arrêts ne pouvaient être regardés comme les présages d'une résurrection, puisqu'ils démêlaient des situations juridiques constituées sous l'empire du droit antérieur. C'est dire l'importance de la décision *Commune de Mer*, qui invite rétrospectivement à une relecture de la jurisprudence *Commune de Fougerolles*. En bref, la possibilité de céder certaines composantes des patrimoines publics au rabais, pour des motifs d'intérêt général et moyennant des contreparties suffisantes, jouait sans conteste - en tout cas, à l'époque - à propos des aides immobilières aux entreprises ; mais le juge indique clairement qu'elle s'applique au-delà, à toute cession consentie au profit de personnes poursuivant des fins d'intérêt privé.

Cet arrêt « Fougerolles II » - dont l'importance n'échappera pas aux gestionnaires locaux - suscite des réactions contrastées. Assurément, il comble une lacune ; et l'on comprend la volonté manifestée par le Conseil d'Etat de clarifier, autant que faire se peut, les principes applicables. En dehors des aides immobilières aux entreprises (encadrées par le code général des collectivités territoriales) et des transferts de propriété entre personnes publiques (où la référence à la valeur de marché ne joue pas : v. en dernier lieu, à propos des dépendances du domaine public : Cons. const. 3 déc. 2009, *Loi relative à la régulation des transports ferroviaires et portant diverses dispositions relatives aux transports*, décr. n° 2009-594 DC, consid. n° 15 : JO 9 déc., p. 21243), il existait jusque-là une véritable « zone blanche » dans la carte des cessions immobilières. La démarche a finalement été la même - *mutatis mutandis* - qu'au moment où fut rendu l'arrêt *Commune de Fougerolles* : il s'est agi de fixer un cadre minimum, dans un secteur où régnait la plus grande confusion. L'on notera d'ailleurs - pour le regretter - que le code général de la propriété des personnes publiques (CGPPP, en préparation au moment des faits) n'a guère apporté d'éclaircissements. Il ne prévoit la possibilité de céder des immeubles publics sous leur valeur réelle que dans des hypothèses chichement comptées (cession de terrains de l'Etat pour le logement social ou l'édification de monuments aux morts : art. L. 3211-7 et art. L. 3212-1 CGPPP ; aliénations domaniales outre-mer : art. L. 5112-1 et s., art. L. 5141-1 et s., art. L. 5342-9 et s. CGPPP).

L'arrêt *Commune de Mer* suscite toutefois diverses interrogations, dont voici trois exemples.

- La première apparaît inhérente aux termes employés, les « motifs d'intérêt général » et les « contreparties suffisantes » étant des formules suffisamment élastiques pour laisser au juge toute latitude dans les contentieux à venir. Il ne s'agit pas vraiment d'un gage de « sécurité juridique ».

- La deuxième porte sur la combinaison de cette jurisprudence avec le dispositif réglementaire encadrant les aides immobilières aux entreprises. Car, de deux choses l'une : soit la décision du 25 novembre 2009 joue seulement en dehors de cette matière, ce qui serait raisonnable, mais aurait impliqué une réserve explicite ; soit elle y joue également, en surimpression des dispositions réglementaires du code général des collectivités territoriales. La généralité du considérant de principe autorise une telle lecture, qui emporterait néanmoins des conséquences contestables si elle venait à se confirmer (voire à essaimer à propos des locations au rabais : v., par comparaison, CAA Marseille 15 oct. 2007, *Commune d'Aubagne*, n° 04MA01640). A quoi servirait en effet un encadrement détaillé des aides, si le Conseil d'Etat repasse derrière le pouvoir réglementaire en prévoyant des possibilités à la fois plus larges (compte tenu des termes employés) et moins précises ? L'enjeu n'est pas mince : les cessions à l'euro symbolique de biens immobiliers au profit des entreprises sont exclues par le code général des collectivités territoriales, vu les dispositions des articles R. 1511-4 et suivants ; mais elles pourraient revenir par la fenêtre jurisprudentielle ainsi ouverte. Alors des zones de friction avec le droit communautaire apparaîtraient inévitablement ; il faut se souvenir qu'en 2005, la réforme du droit des aides immobilières avait été justifiée par une « mise aux normes » du droit français.

- La troisième difficulté - non la moindre - tient au raisonnement suivi. L'existence de motifs d'intérêt général se conçoit aisément, dès lors qu'elle correspond à l'objectif d'intégration de populations immigrées. Mais *quid* des « contreparties suffisantes » ? C'est là que le bât blesse. La jurisprudence antérieure, concernant les aides immobilières aux entreprises, témoignait d'une approche parfaitement logique de la notion de contreparties : ces dernières résidaient dans les engagements souscrits par les bénéficiaires de l'aide (création d'emplois, etc.). Or, les contreparties sont envisagées ici d'une manière insolite : elles consistent dans la possibilité offerte aux associations attributaires de développer leurs activités. En d'autres termes, la contrepartie d'une cession préférentielle réside dans les avantages qu'en tire son bénéficiaire ! Ce raisonnement ne convainc pas.

Si le Conseil d'Etat a donc rendu un arrêt qui inspirera, selon toute vraisemblance, de multiples commentaires, c'est au prix d'une argumentation qui laisse perplexe et derrière laquelle se profile une vision du principe d'égalité dont on pourrait discuter. Une chose est sûre, quoi qu'il en soit : les observateurs qui avaient cru discerner dans la codification des règles applicables aux propriétés publiques (en 2006) une mutation des sources du droit domanial, en seront pour leurs frais : cette matière demeure telle qu'en elle-même, largement façonnée - on le voit - dans le prétoire.

Mots clés :

DOMAINE * Domaine privé * Aliénation du domaine privé

FINANCE ET FISCALITE * Finances locales * Recettes non-fiscales des collectivités

(1) Note rédigée avant la publication du décret n° 2009-1717 du 30 décembre 2009 relatif aux aides à l'investissement immobilier et à la location d'immeubles accordées aux entreprises par les collectivités territoriales et leurs groupements (JO 31 déc. 2009, p. 23200).