



La Semaine Juridique Administrations et Collectivités territoriales n° 47, 26 Novembre 2012, 2374

Le délai de retrait des délibérations autorisant la cession d'immeubles du domaine privé

Commentaire par Philippe Yolka
professeur de droit public
(université Pierre Mendès France, Grenoble 2)

Sommaire

Les délibérations par lesquelles les assemblées locales autorisent la cession d'immeubles du domaine privé constituent en principe des décisions administratives créatrices de droits, dont le retrait est uniquement possible - sous condition d'illégalité - pendant un délai de quatre mois. L'application de la jurisprudence Ternon n'est toutefois pas systématique en la matière.

CAA Bordeaux, 16 oct. 2012, n° 11BX01601, Sté GAIA W et SOCIETE CAP CARAIBES

o (...) Considérant que la SOCIETE GAIA W et la SOCIETE CAP CARAIBES font appel du jugement du 29 avril 2011 par lequel le tribunal administratif de Fort-de-France a rejeté leur demande dirigée contre la délibération en date du 8 septembre 2008 par laquelle le conseil municipal de la commune de Case-Pilote a dénoncé la promesse de vente d'un terrain dont la signature a été autorisée par délibération du 14 novembre 2007 et contre la délibération en date du 26 janvier 2010 par laquelle le conseil municipal de la commune de Case-Pilote a autorisé la mise à disposition du service départemental d'incendie et de secours (SDIS) de la Martinique d'une partie des terrains objet de la promesse de vente desdits terrains dont la signature a été autorisée par délibération du 14 novembre 2007 ; (...)

o Considérant qu'il ressort des pièces du dossier que, par une délibération du 14 novembre 2007, le conseil municipal de Case-Pilote a décidé de vendre à la SOCIETE CAP CARAIBES la parcelle cadastrée section D418 et a autorisé le maire à signer tous documents à intervenir et en particulier l'acte notarié de cession de ces biens ; que cette délibération, qui n'était subordonnée qu'à la seule condition de réalisation d'une zone d'activité, a créé des droits au profit de la SOCIETE CAP CARAIBES ; que dès lors, la délibération du conseil municipal du 8 septembre 2008, qui a pour objet de procéder au retrait d'une décision créatrice de droits, méconnaît les droits acquis dont bénéficiaient les requérantes et leur fait grief ;

o Considérant qu'une telle délibération, en date du 14 novembre 2007, décidant la cession d'un bien du domaine privé et autorisant le maire à signer la vente, engage la commune de Case-Pilote ; que celle-ci n'est donc pas fondée à soutenir qu'une telle délibération ne serait pas créatrice de droits, même au regard de l'effet rétroactif induit par le prétendu caractère absolu de la nullité de la promesse de vente litigieuse ;

o Considérant que, sous réserve de dispositions législatives ou réglementaires contraires, et hors le cas où il est satisfait à une demande du bénéficiaire, l'administration ne peut retirer une décision individuelle explicite créatrice de droits, si elle est illégale, que dans le délai de quatre mois suivant la prise de cette décision ; que, dès lors, la commune de Case-Pilote ne pouvait légalement procéder le 8 septembre 2008 au retrait de la délibération du 14 novembre 2007, postérieurement au délai de quatre mois précité ;

o Considérant qu'il résulte de tout ce qui précède, que les sociétés requérantes sont fondées, d'une part, à soutenir que c'est à tort que, par le jugement attaqué du 29 avril 2011, le tribunal administratif de Fort-de-France a rejeté leur demande dirigée contre la délibération en date du 8 septembre 2008 (...) et contre la délibération en date du 26 janvier 2010 (...), et, d'autre part, à demander l'annulation de la délibération en date du 8 septembre 2008 (...) et de la délibération en date du 26 janvier 2010 ; (...)

Note :

1) Comme l'on sait, l'Administration ne peut retirer - sous réserve de dispositions législatives ou réglementaires contraires, et hors le cas où il est satisfait à une demande du bénéficiaire - une décision individuelle explicite créatrice de droits, si elle est illégale, que dans le délai de quatre mois suivant l'édition de cette dernière, sauf si ladite décision a été obtenue par fraude (*CE*, 26 oct. 2001, n° 197018, *Ternon* : *JurisData* n° 2001-063051 ; *Rec. CE* 2001, p. 497, *concl. Séners* ; *AJDA* 2001, p. 1034, *chron. Guyomar et Collin* ; *AJDA* 2002, p. 738, *obs. Gaudemet* ; *Dr. adm.* 2001, *comm.* 253, *note Michallet* ; *GAJA* 18e éd., 2011, n° 107 ; *JCP G* 2002, IV, 1511, *note Rouault* ; *LPA* 2002, n° 31, p. 7, *note Chaltiel* ; *RFDA* 2002, p. 77, *concl.*, p. 88, *note Delvolvé* ; *RGCT* 2001, p. 1183, *note Laquière*).

Ces principes s'appliquent sans surprise aux décisions situées en amont des contrats par lesquels les collectivités territoriales cèdent des immeubles de leur domaine privé. De tels actes - pour l'essentiel, les délibérations autorisant les cessions - sont réputés détachables des contrats de droit privé qu'ils précèdent, sans qu'y fasse obstacle l'interprétation restrictive de la « détachabilité » qui s'est dernièrement imposée (*T. confl.*, 25 nov. 2010, *SARL Brasserie du Théâtre* : *Rec. CE* 2001, p. 591 ; *AJDA* 2010, p. 2423, *chron. Botteghi et Lallet* ; *BJCL* 2011, p. 439, *note Martin* ; *BJCP* 2011, p. 55, *concl. Collin et obs. Schwartz* ; *Contrats-Marchés publ.* 2011, *comm.* 26, *note Devillers* ; *Dr. adm.* 2011, *comm.* 20, *note Melleray* ; *Grandes décisions du droit administratif des biens*, *Dalloz*, 2013, n° 67, *comm. Chamard-Heim* ; *JCP A* 2011, 2041, *note Sorbara* ; *JCP A* 2011, 2237, *chron. Chamard-Heim* ; *JCP G* 2011, p. 891, *chron. Eveillard* ; *RJEP mars* 2011, *comm.* 13, *note Pellissier* ; *RLCT févr.* 2011, p. 40, n° 1842, *note Rouault*). Les décisions qui affectent le périmètre ou la consistance du domaine privé demeurant détachables de sa gestion, elles restent traitées pour ce qu'elles sont - des actes administratifs - au contentieux, mais aussi en ce qui concerne leur retrait.

Les délibérations par lesquelles les assemblées locales autorisent la cession d'immeubles du domaine privé sont considérées comme des actes administratifs créateurs de droits, dès lors que la chose, le prix ainsi que l'identité de l'acquéreur sont déterminés et que leur exécution ne se trouve subordonnée à aucune condition suspensive ou résolutoire (par ex. : *CE*, 8 janv. 1982, n° 21510, *Hostetter* : *JurisData* n° 1982-040035 ; *Rec. CE* 1982, p. 619 ; *Gaz. Pal.* 1982, 2, *pan. dr. adm.* p. 261 ; *RD publ.* 1982, p. 1707. - *TA Strasbourg*, 9 déc. 1997, *SC Le Château* : *Mon. TP* 3 juill. 1998, p. 43, *note Miquet*). Le bénéficiaire peut donc par exemple valablement présenter une demande de permis de construire (*CE*, 9 févr. 1979, *Comité de défense, d'action et de sauvegarde de Fontainebleau* : *Dr. adm.* 1979, *comm.* 89).

Il en résulte, sur le terrain du retrait, l'application des règles ordinaires, concernant les décisions individuelles explicites créatrices de droits au profit de leurs bénéficiaires respectifs. Après avoir considéré (sur le fondement de la vieille jurisprudence *Dame Cachet* : *CE*, 3 nov. 1922 : *Rec. CE* 1922, p. 790 ; *RD publ.* 1922, p. 552, *concl. Rivet* ; *S.* 1925, III, p. 9, *note Hauriou*) que de telles délibérations ne pouvaient faire l'objet d'une mesure de retrait - en raison de leur illégalité - que dans le délai du recours contentieux (*CE*, 16 déc. 1988, *SCI Paule* : *Rec. CE* 1988, p. 655 ; *Dr. adm.* 1989, *comm.* 20), la jurisprudence administrative applique désormais les règles issues de l'arrêt *Ternon*, en enfermant le retrait de ces délibérations dans un délai de quatre mois (par ex. : *CAA Marseille*, 18 déc. 2008, *Cne Roquebrune-sur-Argens* : *JCP A* 2009, 2302. - *CAA Marseille*, 24 janv. 2011, *Cne Font-Romeu-Odeillo-Via* : *JCP A* 2011, 2262, *concl. Deliancourt*. - *TA Amiens*, 1er déc. 2009, *Bouix* : *AJDA* 2010, p. 750). Non seulement, une délibération légale ne saurait être retirée (*CAA Paris*, 16 oct. 2008, n° 06PA01255, *Cne Koumac*), mais une délibération illégale ne peut l'être au-delà de ce délai (*CAA Marseille*, 11 déc. 2006, n° 04MA00114, *Cne Ajaccio*) ; ce que confirme l'arrêt rendu par la cour administrative d'appel de Bordeaux le 16 octobre dernier, en considérant que le conseil municipal de la commune de Case-Pilote (Martinique) ne pouvait légalement procéder le 8 septembre 2008 au retrait d'une délibération du 14 novembre 2007 autorisant le maire à signer une promesse de vente d'une parcelle du domaine privé communal (la délibération qui dénonce une promesse de vente réalise le retrait de la délibération autorisant la signature de cette dernière). Et le retrait rend sans objet une requête tendant à l'annulation de la délibération en cause, quand bien même l'acte rapporté aurait reçu exécution (*CAA Bordeaux*, 30 oct. 2007, n° 05BX02444, *Jean-François X. et Annie Y. c/ Cne Foix*).

2) La mise en oeuvre de ces principes directeurs appelle des précisions de plusieurs ordres. Ce qui va sans dire allant mieux en l'écrivant, il importe d'abord de rappeler que la jurisprudence relative au retrait des actes administratifs créateurs de droits n'intéresse que les décisions individuelles (soit, en la matière, celles désignant nommément les acquéreurs). Une délibération autorisant l'aliénation d'un immeuble communal sans indiquer le nom du bénéficiaire n'est évidemment pas créatrice de droits ; elle ne saurait permettre, à titre d'exemple, de solliciter un permis de construire (*CAA Bordeaux*, 30 juin 1994, n° 93BX01077, *Barrère* : *JurisData* n° 1994-049443).

Il ne faut pas confondre l'autorisation de vendre avec la décision de lancer une procédure de mise en concurrence. Lorsque les collectivités territoriales décident d'en suivre une (alors qu'elles n'y sont pas tenues par les textes, ce qui est regrettable. Pour un

rappel récent : CAA Douai, 25 oct. 2012, n° 11DA01951, Société immobilière Carrefour), les conditions de retrait issues de l'arrêt *Ternon* ne sont pas applicables à la délibération déclenchant cette procédure (qui ne crée naturellement pas de droits, l'identité de l'acquéreur n'étant pas encore connue). La remarque vaut, *mutatis mutandis*, pour les ventes immobilières de l'État (sachant que la publicité et la mise en concurrence constituent ici le principe : CGPPP, art. R. 3211-2 et s.).

Quand la décision de céder un immeuble présente un caractère individuel parce que l'acquéreur est nommément désigné, il faut en outre - pour qu'elle soit créatrice de droits - que l'objet et le prix soient précisément déterminés (V., refusant d'appliquer la jurisprudence *Ternon* à une délibération qui autorisait la cession d'un terrain dont ni la localisation ni la superficie exactes n'étaient définies : CAA Bordeaux, 10 mai 2012, n° 11BX01264, Maxime M.).

Une deuxième précision intéresse le cas (fréquent) des cessions conditionnelles ; on a là l'illustration d'une question délicate, touchant les conditions de retrait des actes administratifs conditionnels (B. Seiller : *Acte administratif [II - Régime] : Rép. cont. adm. Dalloz, 2010, §§ 489 à 493*. - V. plus généralement, S. Théron : *La notion de condition. Contribution à l'étude de l'acte administratif : L'Harmattan, Logiques juridiques, 2002*). La jurisprudence considère qu'une délibération décidant la cession d'une dépendance du domaine privé n'est pas créatrice de droits - mais simplement susceptible d'en créer -, dès lors qu'elle est assortie d'une condition non encore réalisée (CAA Paris, 31 mars 2011, n° 09PA06242, Fong, SAS Gouero Deva. - CAA Marseille, 3 déc. 2009, n° 07MA04987, Piazza : BJCL 2010, p. 90, concl. Dieu ; JCP A 2010, 2280. - CAA Douai, 7 déc. 2000, n° 97DA00601, Assoc. des Flandres pour l'éducation et la formation des jeunes et l'insertion sociale et professionnelle : JurisData n° 2000-163533. - CAA Nantes, 18 oct. 2000, n° 98NT00034, Méry. - Dans le même sens, antérieurement : CE, 10 mai 1995, n° 141487, SCI Sandy Beach. - CE, 8 juin 1994, n° 140412, Lecompte. - CE, 25 juill. 1975, Cts Cadamuro : Rec. CE 1975, p. 439). Dans l'arrêt *Société Gaïa W, Société Cap Caraïbes*, la cour de Bordeaux tient pourtant la délibération du 14 novembre 2007 pour créatrice de droits au profit de sa bénéficiaire, alors même que son exécution était subordonnée à une condition (en l'occurrence, la réalisation d'une zone d'activité). Faute de précisions dans les motifs, il faut supposer que cette condition se trouvait satisfaite.

Une dernière situation délicate correspond aux aides immobilières consenties par les collectivités territoriales sous la forme de cessions d'immeuble au rabais (par ex., C. Bosgiraud : *Les ventes à l'euro symbolique consenties par les personnes publiques : JCP A 2011, 2359 ; JCP N 2011, 1304*. - S. Caudal : *Les aides immobilières des collectivités locales aux entreprises : in Les collectivités locales et l'entreprise, dir. S. Caudal et J.-F. Sestier, LGDJ, 2002, p. 85*. - S. Damarey : *Le prix symbolique en droit public : cessions, ventes et locations à prix symbolique : AJDA 2003, p. 2298*. - J. Moreau : *L'immobilier d'entreprise, forme d'aide indirecte des collectivités locales : Mélanges B. Jeanneau, Dalloz, 2002, p. 599*). La question touche plus spécifiquement les conditions de retrait d'une aide immobilière consentie dans des conditions telles qu'elle viole les dispositions du Code général des collectivités territoriales (CGCT, art. R. 1511-4 s.) et, à travers elles, le droit de l'Union européenne. Selon la Cour de justice, l'Administration est « tenue de retirer la décision d'octroi d'une aide attribuée illégalement (...) même lorsque le droit national exclut » un tel retrait (CJCE, 20 mars 1997, aff. C-24/95, Land Rheinland-Pfalz c/ Alcan Deutschland GmbH : Rec. CJCE 1997, I, p. 1591 ; D. 1998, jurispr. p. 259, obs. Fourgoux ; Europe 1997, comm. 163, note Idot ; RJS 1997, p. 406, X ; RMUE 1997, n° 2, p. 161, note Berrod). Aussi le Conseil d'État accepte-t-il d'écarter les règles relatives au retrait des décisions administratives illégales créatrices de droits, quand celles-ci sont susceptibles de remettre en cause l'obligation faite à l'État de tirer les conséquences de l'attribution d'aides en violation du droit de l'Union (CE, 29 mars 2006, n° 274923, Centre d'exportation du livre français : Juris-Data n° 2006-069894 ; Rec. CE 2006, p. 173 ; AJDA 2006, p. 1396, note Cartier-Bresson ; CJEG 2006, p. 375, note Girardot ; Dr. adm. 2006, comm. 112, note Bazex et Blazy ; Europe 2006, comm. 60, note Cassia ; JCP A 2006, 1107, étude Karpenschif. - Pour une application : CAA Nancy, 19 mars 2007, Oniep : JurisData n° 2007-342669 ; JCP A 2007, 2271, chron. Marti) ; ceci, sauf quand l'aide est versée au titre d'une politique communautaire (CE, 28 oct. 2009, VINIFLHOR : JurisData n° 2009-012912 ; AJDA 2009, p. 2437, obs. Nicinski ; JCP A 2010, 2087, note Martin. - Pour une illustration récente : CAA Bordeaux, 18 oct. 2012, n° 11BX00109, Sté Ti-Fonds).

Par transposition de cette jurisprudence, rendue à propos d'aides financières, il serait possible d'envisager le retrait de délibérations autorisant illégalement des cessions immobilières au rabais à des entreprises au-delà même du délai de quatre mois, la jurisprudence *Ternon* étant neutralisée au cas d'espèce. Une telle solution soulèverait toutefois certaines difficultés, tenant notamment aux conséquences à tirer vis-à-vis du contrat de vente du retrait de la délibération qui en constitue le support. Surtout, elle paraît manquer de portée pratique : concrètement, en effet, la situation ne serait pas tant réglée par le retrait de la délibération que par l'émission d'un titre de recettes visant à obtenir la répétition de l'indu (c'est-à-dire la restitution d'une somme équivalant à l'aide illégale, soit la différence entre rabais consenti et rabais autorisé par les textes). Ce dénouement est à la fois le plus simple et le plus respectueux du principe de proportionnalité.

Domaine / Patrimoine. - Domaine privé

Domaine / Patrimoine. - Cession d'immeuble