





AJDA 2016 p.1125

La cession de biens publics avec réfaction
Des contreparties de plus en plus facilement admises

Norbert Foulquier, Professeur de droit public à l'université Paris I - Panthéon-Sorbonne, codirecteur du SERDEAUT, directeur délégué du GRIDAUH

Confrontée à l'occupation irrégulière d'un terrain par des gens du voyage, la commune de Châtillon-sur-Seine a décidé de régulariser la situation en le leur cédant. Saisis par des élus de l'opposition, les juges du fond ont annulé cette décision mais le Conseil d'Etat a cassé l'arrêt de la cour administrative d'appel de Lyon (CAA) et lui a renvoyé l'affaire. Les faits de l'espèce ne présentent pas une grande originalité mais le Conseil en profite pour préciser le régime des cessions de biens publics à des personnes privées à un prix inférieur à leur valeur marchande. Ce n'est donc pas le principe de ce type de cession qui est au coeur de cet arrêt mais les modalités de leur régularité.




Depuis l'arrêt *Commune de Fougerolles* (CE, sect., 3 nov. 1997, n° 169473, Lebon 381 ; AJDA 1997. 1010 , obs. L. Richer  ; D. 1998. 131 , note J.-F. Davignon  ; RDI 1998. 227, obs. J.-B. Auby et Ch. Maugué ; RFDA 1998. 12, concl. L. Touvet ; RTD com. 1998. 334, obs. G. Orsoni), le Conseil d'Etat répète que « la cession par une commune d'un terrain à des particuliers 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 ». En revanche, dans l'arrêt *Commune de Châtillon-sur-Seine*, il a supprimé la formule selon laquelle « 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 ». Cette modification n'est pas totalement neutre. Evidemment, ce n'est pas parce que le Conseil ne mentionne plus l'obligation de respecter les principes constitutionnels que les personnes publiques ont le droit dorénavant de les méconnaître. En revanche, cette suppression a pour conséquence de couper le cordon ombilical entre le régime des cessions des biens publics à un prix en dessous de leur valeur et le droit des aides publiques aux entreprises qui caractérisait l'affaire *Commune de Fougerolles*.

Selon le Conseil d'Etat, le contrôle de la régularité de telles cessions passe par quatre étapes. En réalité, il y en a une autre que le Conseil intègre à la première : l'existence d'un prix de cession inférieur à la valeur marchande. Dans son arrêt *Commune de Fougerolles*, il l'avait clairement identifié. En fait, peu importe car il s'agit d'un préalable évident, même si parfois, en pratique, la raison de la modicité du prix de vente peut prêter à discussion, notamment pour des biens qui ne trouvent pas acquéreur ou qui n'intéressent que des acheteurs contribuant à la satisfaction de l'intérêt général.

Les quatre étapes distinguées par le Conseil d'Etat sont celles du contrôle de la justification par l'intérêt général de la décision de la cession avec rabais, puis la vérification de l'existence de contreparties, de leur effectivité et enfin de la suffisance de ces contreparties au regard du but d'intérêt général poursuivi et du montant de la réfaction. Comme le Conseil renvoie à la CAA de Lyon la résolution du litige, il n'a pas donné de précisions quant à l'appréciation de l'effectivité des contreparties et de leur caractère suffisant. En revanche, éclaire la notion de but d'intérêt général susceptible de motiver une cession avec décote et surtout la notion de contrepartie.

I - La nécessité d'un but d'intérêt général

Le fait que le rabais doit être justifié par l'intérêt général n'est pas nouveau. Toutefois, la notion de but d'intérêt général peut être appréciée de façon très variée. Dans l'affaire *Commune de Fougerolles*, la cession du terrain à un prix inférieur à sa valeur marchande était justifiée par le fait que l'implantation de l'entreprise cessionnaire sur ce territoire contribuait au développement économique de la commune et à la création d'emplois sur son territoire. Les retombées de cette cession ne se confondaient pas avec les seuls intérêts de l'entreprise, même si, dans le prolongement de la jurisprudence *Ville de Sochaux* (CE 20 juill. 1971, n° 80804, Lebon 561 ; AJDA 1972. 227, F. Homont), ils se croisaient.

L'arrêt *Commune de Mer* s'écartait déjà un peu de cette veine (CE 25 nov. 2009, n° 310208, Lebon 472 ; AJDA 2010. 51 , note P. Yolka  ; RDI 2010. 212, obs. D. Fonseca ; Dr. adm. 2010. Comm. 23, note F. Melleray). Selon le Conseil, la commune avait cédé à une association culturelle franco-turque un immeuble afin de lui permettre d'oeuvrer à « une meilleure insertion d'habitants d'origine étrangère au sein de la commune par la création d'activités collectives » et de renforcer « la sécurité publique notamment pour la circulation en centre-ville ». La CAA de Nantes avait moins enrobé les choses en indiquant que la commune avait décidé cette cession pour déplacer le lieu de réunion de cette association dont les activités « causaient des problèmes de stationnement et de circulation importants » dans le centre-ville (26 juin 2007, n° 06NT01440, *Commune de Mer*, AJDA 2008. 429 ). La cession était un moyen de substitution aux mesures de police administrative. La cour d'appel en avait déduit l'absence d'intérêt général de la cession. Le Conseil avait pour sa part donné son *satisfecit* à la commune.

L'arrêt *Commune de Châtillon-sur-Seine* adopte une conception encore plus extensive de l'intérêt général, puisque la cession sert à mettre fin aux occupations irrégulières de terrains par les gens du voyage. Certains crieront au scandale : loin de faire l'objet de sanctions, les occupants irréguliers ont droit à un rabais. D'autres y verront une preuve d'intelligence sociale : au lieu de maintenir les gens du voyage à la marge de la société, il faut leur donner les moyens d'en faire partie en leur permettant d'être « logés décentement », conformément à l'objectif à valeur constitutionnelle qui vaut, à égalité, pour toute la population.

Ceci appelle malgré tout deux remarques. Tout d'abord, l'arrêt *Commune de Châtillon-sur-Seine* aboutit à admettre que la satisfaction de l'intérêt individuel de l'acquéreur du bien public remplit la condition de l'intérêt général de la cession. Certes, la satisfaction de l'objectif constitutionnel du droit à un logement décent est en soi d'intérêt général. Mais on peut en dire autant de tous les principes constitutionnels et demain, les industriels pourront faire valoir que leur enrichissement, au coeur de la liberté d'entreprendre, est également d'intérêt général, sans même qu'ils aient à mettre en avant la création d'emplois. De façon plus globale, on perçoit mal les limites de l'individualisation de l'intérêt général que conforte la jurisprudence *Commune de Châtillon-sur-Seine*.

Ensuite, le but de la commune interroge. Certes, il est louable et, le Conseil d'Etat le reconnaît, conforme à l'objectif à valeur constitutionnelle du droit au logement, mais ne referme-t-il pas un piège ? Considérer qu'il est d'intérêt général de procurer aux gens du voyage un terrain pour qu'ils s'y installent à demeure, n'est-ce pas mettre en cause leur mode de vie, voire considérer que ce serait mieux qu'ils deviennent sédentaires, et hiérarchiser les modes de vie ? Certes, le Conseil prend bien garde à ne pas ériger la sédentarisation des gens du voyage en un but d'intérêt général, mais en l'espèce, il s'agissait bien de cela puisque, pour bénéficier du rabais, les gens du voyage devaient s'engager à construire sur le terrain cédé une habitation et à en faire leur résidence principale. Toutefois, cette sédentarisation n'était pas ici forcée mais consentie ; elle avait même peut-être déjà commencé et la commune a cherché à faire en sorte qu'elle se passe dans les meilleures conditions possibles de sécurité et de salubrité publiques.

II - La notion de contrepartie

Le second apport de l'arrêt *Commune de Châtillon-sur-Seine* concerne la notion de contrepartie justifiant une réduction du prix.

Tout d'abord, le Conseil d'Etat précise les rapports entre les contreparties et l'intérêt général. La vérification de la légalité de la réduction de prix ne consiste pas à dissocier totalement son but d'intérêt général et l'existence de la contrepartie (ainsi que son effectivité et son caractère suffisant). L'intérêt général est mobilisé, en réalité, à deux moments de l'analyse : pour celle du but de la cession avec décote et, ensuite, pour cerner celle des contreparties dont bénéficie la personne publique cédante. C'est pourquoi « les contreparties que comporte la cession » doivent être appréciées « eu égard à l'ensemble des intérêts publics dont la collectivité cédante a la charge ».

Du coup - et c'est la seconde précision - ces contreparties ne se réduisent pas aux seules obligations mises à la charge du cessionnaire. Elles comprennent également tous les avantages que la collectivité tire de cette cession. Le Conseil d'Etat multiplie donc grandement les possibilités de vente publique avec décote. La seule restriction qui subsiste est celle du principe de spécialité : il faut que ces avantages correspondent à des intérêts publics « dont la collectivité a la charge ». Ainsi, si une telle cession l'aide à remplir ses missions ou constitue une alternative à l'exercice d'autres prérogatives qui pourraient être socialement plus coûteuses (on retrouve ici la jurisprudence *Couitéas*), alors elle devient envisageable, sans risque de détournement de procédure.

Dans une telle perspective, la cession avec rabais n'implique plus nécessairement des obligations à la charge de l'acquéreur. Le Conseil d'Etat le reconnaît explicitement en indiquant que c'est seulement « le cas échéant » que la cession est assortie de telles obligations. Celles-ci ne sont indispensables que si les autres avantages que procure cette cession à la personne publique sont insuffisants. Au demeurant, les obligations qui pesaient sur les cessionnaires paraissent très peu de choses : elles se confondaient même avec leurs intérêts personnels puisqu'ils devaient construire leur résidence principale sur le terrain cédé. L'interdiction de le vendre en réalisant une plus-value ne faisait que traduire le fait que ce terrain devait servir à se loger et non pas à spéculer. Comme l'a noté Philippe Yolka dans son commentaire de l'affaire *Commune de Mer* (préc.), cette charge en est à peine une puisqu'elle « réside dans les avantages qu'en tire son bénéficiaire ».

C'est cette redéfinition des contreparties qui a conduit le Conseil d'Etat à casser pour erreur de droit l'arrêt de la CAA de Lyon car celle-ci n'avait retenu comme contrepartie que les obligations à la charge du cessionnaire. Elle n'avait pas tenu compte des avantages en matière d'hygiène et de sécurité publiques, ni des économies d'entretien des terrains irrégulièrement occupés, ni de la réduction de la surface de l'aire d'accueil des gens du voyage que la cession de son terrain allait permettre.

Quelle sera l'appréciation de la formation de renvoi ? L'avenir le dira mais il est certain que le Conseil d'Etat invite, par cette nouvelle conception de la contrepartie, les juges du fond à se montrer très attentifs aux motifs avancés par les personnes publiques cédantes.

La portée de cette affaire dépasse largement le cas de la cession de terrains aux gens du voyage. Parmi ses potentialités, notons, comme nous l'avons déjà entrevu, que cette jurisprudence dote l'administration d'un nouveau moyen pour assurer l'ordre public ; quand les faits s'y prêtent, la cession décidée par le conseil municipal peut être préférée aux mesures de police administrative générale relevant de la compétence du maire. Ce passage du droit de la police au droit des biens (et des contrats) se double mécaniquement d'une substitution de compétence !

L'autre intérêt de cette jurisprudence est qu'elle renforce la légalité des stipulations financières parfois avantageuses des ventes de foncier public à des investisseurs privés assorties de conditions auxquelles les communes recourent pour obtenir de ces derniers qu'ils réalisent des opérations de construction qui correspondent à leur politique d'aménagement urbain.

Mais les potentialités de cette jurisprudence débordent certainement ces deux remarques tant le Conseil d'Etat a assoupli la notion de contrepartie.

Mots clés :

DOMAINE * Domaine privé * Aliénation du domaine privé * Réfaction du prix * Intérêt général * Contrepartie