

Lettre de 14 PYRAMIDES Notaires

Immobilier Institutionnel – Construction Promotion – Environnement – Développement Durable – Aménagement Urbanisme

ImmoThème Septembre 2012

Actualité de la jurisprudence sur les ventes immobilières impliquant des personnes publiques

Le Conseil d'État a rendu durant le dernier semestre plusieurs arrêts qui nous permettent de faire le point de sa jurisprudence concernant les opérations immobilières impliquant les personnes publiques agissant en qualité d'acquéreurs ou de vendeurs. Nous avons retenus trois arrêts parmi les plus significatifs de cette période.

Action en restitution devant le juge administratif d'un bien acquis illégalement par une commune (CE 23 décembre 2011, M. de Massol, req. n° 34218, à paraître Tables Rec. CE)

Pour ouvrir à l'urbanisation un terrain d'une superficie de 13 hectares lui appartenant, la Ville de Quimper a acquis à titre gratuit, par un acte notarié du 23 juin 1979, plusieurs parcelles destinées à la réalisation d'une voie nouvelle. Cette cession comportait comme contrepartie l'engagement de la commune de rendre constructibles les autres parcelles du vendeur. Mais il n'a pas été tenu, les parcelles ayant été classées en zone d'urbanisation future, puis en zone de protection du patrimoine architectural et urbain.

De manière assez évidente, l'engagement de modifier la réglementation d'urbanisme constituait une clause exorbitante du droit commun conférant au contrat de vente la nature d'un contrat administratif dont le contentieux relevait de la juridiction administrative. Il était par ailleurs certain que cet engagement était illégal dans la mesure où il portait sur le pouvoir de décision unilatéral de la commune. En raison de son objet, le contrat était par conséquent fondé sur une cause illicite justifiant son annulation. C'est ce qu'a jugé très justement la Cour administrative d'appel de Nantes dans un arrêt du 22 octobre 2010. Mais la Cour a refusé de faire droit à la demande des vendeurs tendant à obtenir la restitution du terrain en considérant qu'elle portait atteinte à l'autorité de la chose jugée d'un précédent arrêt ayant opposé la prescription quadriennale à l'action par laquelle ils avaient entendu engager la responsabilité contractuelle ou quasi délictuelle de la commune.

Le Conseil d'État annule l'arrêt de la Cour administrative d'appel de Nantes du 22 octobre 2010 sur ce point, les deux actions relevant de causes juridiques distinctes. Si les conséquences de l'annulation d'un contrat administratif se règlent le plus souvent sur le terrain de l'enrichissement sans cause et de la responsabilité quasi délictuelle, l'annulation d'un contrat de vente peut en effet donner lieu à une action en restitution « *lorsque le bien qui en fait l'objet n'a pas été altéré, incorporé à d'autres biens ou encore cédé à un tiers* », ainsi que l'a souligné le rapporteur public Bertrand Dacosta (BJCP n° 81, p. 121). Cette restitution peut être en nature ou en équivalent. Renvoyant l'affaire aux juges du fond, le Conseil d'État laisse alors entendre que la créance des vendeurs contre la commune n'est pas prescrite, suivant en cela les conclusions du rapporteur public : « *la prescription ne peut commencer à courir qu'à compter du jour où, saisi d'un litige contractuel, le juge a décidé d'écarter l'application du contrat* ».

Responsabilité d'une commune pour promesse non tenue (CE 1er mars 2012, SCI Stemo, req. n° 34673, à paraître Tables Rec. CE)

Une SCI occupe un bâtiment à usage professionnel que la commune lui loue au titre d'un contrat de crédit-bail d'une durée de 15 ans assorti d'une promesse unilatérale de vente dont la levée d'option est prévue en fin de bail ou de manière anticipée à partir de la 9^e année de contrat. Mais sans attendre l'arrivée de cette période, la société, qui ne parvient plus à s'acquitter du montant des loyers, propose au maire de racheter le bâtiment. Le maire lui promet par courrier de saisir le conseil municipal d'un projet de délibération en ce sens. Le conseil municipal n'est jamais saisi ; le bail de la société est résilié avec application d'une clause pénale. La société a demandé au juge administratif d'être indemnisée du préjudice que lui a causé la perte de chance d'acquérir l'immeuble qu'elle occupait. Le Conseil d'État a estimé que le maire avait commis une faute de service en ne tenant pas sa promesse de soumettre au conseil municipal le projet de vente du bâtiment à la société. Mais il a également considéré que le préjudice résultant d'une promesse non tenue par l'administration ne peut pas correspondre à ce qui a été promis dans la mesure où l'administration n'est pas liée par sa promesse. Ce qui est indemnisable, c'est le préjudice résultant pour le destinataire de la promesse des décisions qu'il a pu prendre sur la foi de celle-ci. En l'espèce, le Conseil d'État a donc considéré que la société n'avait subi aucun préjudice.

Appréciation des critères du domaine public à une situation antérieure à l'entrée en vigueur du code général de la propriété des personnes publiques (CE 7 mai 2012, SCP Mercadier et Krantz, req. n° 342107, à paraître Rec. CE)

Adopté à droit non constant par une ordonnance du 21 avril 2006, le code général de la propriété des personnes publiques (CGPPP) est entré en vigueur le 1er juillet de la même année. Il a notamment modifié les critères d'appartenance d'un bien immobilier au domaine public en dressant une liste d'immeubles qui relèvent du domaine public ou du domaine privé par détermination de la loi et en renvoyant pour les autres immeubles à l'application de critères généraux que l'article L. 2111-1 énonce en ces termes : « *Sous réserve de dispositions législatives spéciales, le domaine public d'une personne publique mentionnée à l'article L. 1 est constitué des biens lui appartenant qui sont soit affectés à l'usage direct du public, soit affectés à un service public pourvu qu'en ce cas ils fassent l'objet d'un aménagement indispensable à l'exécution*

des missions de ce service public ». Le rattachement au domaine public d'un bien public affecté à un service public suppose donc désormais la présence d'un aménagement indispensable et non plus d'un aménagement spécial. L'article L. 2111-2 a par ailleurs modifié la définition des biens qui relèvent du domaine public sans satisfaire les critères généraux précités, parce qu'ils constituent un « accessoire indissociable » d'une dépendance du domaine public.

En l'absence de précisions de l'ordonnance du 21 avril 2006 sur l'application du CGPPP dans le temps, la question s'est posée de savoir quand il fallait prendre en compte ces nouveaux critères. Deux situations doivent être distinguées selon qu'il s'agit de déterminer la règle de droit à appliquer à des faits antérieurs au nouveau code sur lesquels le juge doit se prononcer ou de préciser si un bien relève du domaine public au jour où le juge statue.

L'arrêt du Conseil d'État du 7 mai 2012, *SCP Mercadier et Krantz* se rapporte à la première situation. Invité à se prononcer sur la domanialité publique de deux anciens bâtiments de gendarmerie cédés en 2004, dont la vente fait l'objet d'un litige devant le juge judiciaire, le Conseil d'État a appliqué le droit domanial applicable à la date de la cession et non les critères du CGPPP. Concluant à la domanialité publique des bâtiments en relevant la présence d'aménagements spéciaux, le Conseil d'État a considéré que la vente avait porté sur une dépendance du domaine public, faute de déclassement, nonobstant la mention contraire de l'acte authentique en faveur du domaine privé. Le Conseil d'État a tout simplement appliqué ici les critères du domaine public en vigueur à la date de la convention. Il en avait fait déjà de même dans deux arrêts du 11 décembre 2008, *Perreau-Polier* et du 28 décembre 2009, *Société Brasserie du théâtre*. La même méthode de détermination de la règle applicable au litige avait au demeurant été déjà appliquée par le Tribunal des conflits en matière de responsabilité extracontractuelle dans une décision du 22 octobre 2007, *Doucedame*. Ces jurisprudences sont parfaitement conformes aux règles ordinaires d'application de la loi dans le temps.

La seconde situation est plus délicate à analyser. La Cour administrative d'appel de Lyon a considéré dans un arrêt du 29 avril 2008, *Sté Boucheries André* que le CGPPP ne modifiait pas la qualification domaniale des biens incorporés au domaine public antérieurement à son entrée en vigueur : « *la requérante ne peut utilement invoquer les dispositions de l'article L. 2111-1 du code général de la propriété des personnes publiques, selon lesquelles le bien affecté à un service public doit recevoir un "aménagement indispensable à l'exécution des missions de ce service", ces dispositions ne pouvant avoir pour effet de faire sortir du domaine public des biens qui en faisaient partie avant leur entrée en vigueur* ». Au regard des règles ordinaires d'application de la loi dans le temps, la Cour semble ainsi estimer que l'incorporation au domaine public est une situation constituée ne pouvant être remise en cause par le législateur sans rétroactivité. Pour l'instant, le Conseil d'État ne s'est pas prononcé sur la pertinence de cette jurisprudence alors qu'une autre solution est parfaitement envisageable, en considérant que l'appartenance au domaine public est un état continu qu'une loi nouvelle peut remettre en cause pour l'avenir sans rétroactivité.

Conseil de votre notaire : *En attendant que le Conseil d'État fixe l'état de sa jurisprudence sur l'incidence du CGPPP concernant la qualification des biens incorporés au domaine public avant son entrée en vigueur, au 1er juillet 2006, il paraît prudent de considérer qu'ils relèvent toujours du domaine public même s'ils ne satisfont pas les critères nouveaux du CGPPP. Les personnes publiques peuvent cependant opter pour un déclassement constatant que les critères du domaine public ne sont plus réunis.*