

CE, 3 Novembre 1997, Commune de Fougerolles (vente de terrains appartenant au domaine privé de la commune pour le franc symbolique)

03/11/1997

La vente de terrains pour le franc symbolique admise par le Conseil d'Etat.

Infirmant un jugement très remarqué du Tribunal Administratif de Besançon, le CE admet qu'une commune vende un terrain pour le franc symbolique, à condition qu'il existe une contrepartie suffisante en termes d'intérêt général.

Considérant que, par délibération du 9 septembre 1994 le conseil municipal de Fougerolles a autorisé le maire à céder une parcelle de terrain appartenant au domaine privé de la commune, d'une superficie de 36 ares environ, à la sarl Leuvre moyennant le versement d'un franc symbolique et l'engagement de créer cinq emplois dans un délai de trois ans ;

Considérant, en premier lieu, que si la liberté reconnue aux collectivités territoriales par l'article 4 précité de la loi du 7 janvier 1982 d'accorder certaines aides indirectes à des entreprises en vue de permettre la création ou l'extension d'activités économiques ne peut légalement s'exercer que dans le respect des principes constitutionnels, la cession par une commune d'un terrain à une entreprise 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 que la cession de terrain autorisée par la délibération litigieuse a pour contrepartie l'engagement de l'entreprise de créer cinq emplois dans le délai de trois ans, assortie, en cas d'inexécution de cet engagement, de l'obligation de rembourser à la commune le prix du terrain tel qu'il a été évalué par le service des domaines, soit environ 36 000 F ; qu'il n'est pas allégué que la commune aurait consenti des cessions comparables en échange de contreparties différentes ; que, compte tenu de la finalité et des modalités de cette cession, la commune de Fougerolles n'a méconnu aucun principe constitutionnel en l'autorisant ;

Considérant, en second lieu, que la cession à une entreprise par une commune d'un terrain pour un franc symbolique ne constitue pas au sens de la loi du 7 janvier 1982 une aide directe subordonnée à l'intervention de la région, mais une aide indirecte ;

Considérant qu'il résulte de ce qui précède que c'est à tort que le tribunal administratif s'est fondé sur ce que la délibération de la commune de Fougerolles autorisant cette cession méconnaîtrait un principe constitutionnel et la loi du 7 janvier 1982 ;

Considérant, toutefois, qu'il appartient au Conseil d'État, saisi de l'ensemble du litige par l'effet dévolutif de l'appel, d'examiner l'autre moyen soulevé par le préfet de la Haute-Saône devant le tribunal administratif ;

Considérant que si le préfet soutient que l'article 4 de la loi du 7 janvier 1982 instituerait un régime d'aide contraire à l'article 92 du traité instituant la Communauté européenne, les stipulations de cet article ne créent pas de droit dont les requérants puissent se prévaloir devant une juridiction nationale ;

Considérant qu'il résulte de tout ce qui précède que la commune de Fougerolles est fondée à soutenir que c'est à tort que, par le jugement attaqué, le tribunal administratif a annulé la délibération susvisée de son conseil municipal en date du 9 septembre 1994.

Référence : CE, sect., 3 nov. 1997, Cne Fougerolles, Req. n° 169473 : Juris-Data n° 050818

NOTE : La présente décision infirme un jugement du Tribunal de Besançon qui avait donné lieu à de nombreux commentaires.

Le Conseil d'État admet qu'une commune puisse vendre un terrain de son domaine privé à une entreprise moyennant le franc symbolique, à la condition qu'existe une contrepartie suffisante en termes d'intérêt général.

Cette solution peut se prévaloir d'une abondante ascendance :

<http://affairesjuridiques.aphp.fr/textes/ce-3-novembre-1997-commune-de-fougerolles-vente-de-terrains-appartenant-au-domaine-prive-de-la-commune-pour-le-franc-symbolique/>

- Le principe de l'interdiction des libéralités opposé aux collectivités publiques, qui est si ancré dans nos traditions que le juge a peu d'occasions de la sanctionner (CE, 6 mars 1914, Synd. de la boucherie de la ville de Châteauroux : Rec. CE, p. 308. - 25 nov. 1927, Sté des établissements Arbel : Rec. CE, p. 1114). Il le ferait pour détournement de pouvoir ;

- la traduction faite de ce principe par le Conseil constitutionnel dans sa décision n° 86-207 DC des 25-26 juin 1986 (considérant 58 : Rec. Cons. const., p. 71) ;

- la règle générale selon laquelle les délibérations doivent être fondées sur un motif d'intérêt général, qui doit avoir une traduction autre que financière.

En effet, la vente d'un terrain à un prix symbolique est une intervention économique régie par la loi du 7 janvier 1982, qui est toujours en vigueur (CE, 17 janv. 1994, Préfet des Alpes-de-Haute-Provence : Rec. CE, p. 18. - 7 févr. 1995, Cne de Châlons-sur-Marne : Rec. CE, p. 108). C'est une aide indirecte qui n'est pas au nombre de celles énumérées par la loi, elle relève donc de l'alinéa selon lequel " les autres aides indirectes sont libres ". Le Conseil d'État précise les conditions d'exercice de cette liberté dans sa décision " Commune de Fougerolles ", qui peut être ainsi interprétée :

- elle vaut non seulement pour les communes mais aussi pour les autres collectivités locales et leurs établissements publics (les articles 4 de la loi du 7 janvier 1982 et 5 de celle du 2 mars 1982 sont repris aux articles L. 1511-1 à L. 1511-5 du Code général des collectivités territoriales),

- elle ne vaut que pour les ventes de terrains et non pour celles de bâtiments, régies par un autre alinéa de l'article 7 de la loi du 7 janvier 1982 et par le décret du 22 septembre 1982 pris pour son application, qui n'autorise les rabais que jusqu'à 25 % du prix du marché (CE, 7 févr. 1995, Cne de Châlons-sur-Marne, préc.) ;

- elle vaut aussi pour les ventes à prix préférentiel, même s'il n'est pas symbolique ;

- si le juge reconnaît volontiers que l'emploi et l'activité économique sont des motifs d'intérêt général des collectivités locales (CE, 20 juill. 1971, Ville de Sochaux : Rec. CE, p. 561) et tiennent lieu de la contrepartie qu'il exige, cette contrepartie doit être matérialisée dans la délibération qui autorise l'exécutif à vendre à prix préférentiel. L'avantage accordé sera donc comparé au nombre d'emplois que l'entreprise s'engage à créer. La taille de la commune ne nous semble pas un bon critère de la légalité de l'avantage, mais seulement un critère d'opportunité économique, qui devrait empêcher une commune d'accorder des avantages démesurés au regard de son patrimoine ou de sa capacité financière.

Un projet de loi simplifiant le régime des aides des collectivités locales aux entreprises est en préparation. La présente décision rappelle quelles conditions s'imposent en tout état de cause à un régime de liberté des aides affirmé par le législateur, qui peut prévoir des dispositions plus restrictives.