



**Stéphanie Trincal**

Master 2 Droit Public

## Du retrait d'un acte administratif individuel créateur de droits à la rétractation d'une promesse unilatérale de vente : un premier pas franchi par le Conseil d'Etat

Fait assez rare méritant d'être souligné, le Conseil d'Etat, dans son arrêt en date du 2 avril 2015 n° 64539 (Commune de Case-Pilote), a décidé d'appliquer une solution dégagée par le juge judiciaire à un contentieux tendant à l'annulation d'une délibération d'un conseil municipal.

Commençons par un élément qui ne fait pas de doute : les avant-contrats et les contrats de vente des biens du domaine privé des communes - et plus généralement des collectivités locales - sont des contrats de droit privé, sauf hypothèses particulières - et rares en pratique - tenant, par exemple, dans la présence de clauses exorbitantes du droit commun<sup>1</sup>.

Pour autant, et malgré cette qualification, n'oublions pas qu'à l'origine de ces contrats se trouve un acte de droit administratif : la délibération du conseil municipal, devant se prononcer sur tous les éléments essentiels de la vente « *au nombre desquels figurent notamment l'objet précis de celui-ci ainsi que les éléments financiers exacts et l'identité de l'acquéreur* » (Cour administrative d'appel Marseille, 3 juillet 2008, n° 07MA03520 et 07MA04732<sup>2</sup>).

C'est pourquoi il n'est pas rare que lorsqu'un contentieux se noue autour d'une vente d'un bien d'une commune, il puisse éventuellement être porté devant les deux ordres de juridiction, à savoir devant le juge administratif (lorsqu'il

1- Pour un développement sur cette question, cf *JurisClasseur Propriétés publiques*, Fasc. 88 : Ventes d'immeubles des collectivités territoriales, Ph. Yolka, § 274.

2- *Legifrance*.

s'agit de se prononcer sur la légalité de l'acte détachable du contrat qu'est la délibération du conseil municipal) et le juge judiciaire (lorsqu'il s'agit de se prononcer sur le contrat de vente lui-même), et donner éventuellement lieu à des questions préjudicielles entre ces deux ordres de juridiction.

Mais, cette frontière entre ces deux « domaines » du droit - que sont le droit administratif et le droit civil - n'est pas toujours aussi bien marquée. Ainsi, le Conseil d'Etat n'a pas hésité récemment à appliquer des principes dégagés par la jurisprudence judiciaire dans son arrêt en date du 2 avril 2015, n° 364539, Commune de Case Pilote<sup>3</sup>.

Résumons succinctement les faits ayant entraîné cet arrêt.

Dans le cadre de l'aménagement d'une zone d'activités, le conseil municipal de Case-Pilote décide, par délibération en date du 30 août 2007, de céder un terrain (situé au lieudit Plateforme) pour un prix de 606 985 euros. Une seconde délibération, datée quant à elle du 14 novembre 2007, autorise le maire à signer une promesse unilatérale de vente dudit terrain au profit de la société Cap Caraïbes. Un acte authentique est alors signé le 18 décembre 2007, aux termes duquel la commune a consenti à cette société la faculté d'acquérir le bien au prix fixé par le conseil municipal en levant, dans le délai de deux ans, l'option qui lui était offerte. L'option est levée le 15 décembre 2009 par la société Gaïa W (conventionnellement substituée à la société Cap Caraïbes dans le bénéfice de la promesse de vente).

Cependant, en 2008, le conseil municipal décide de ne pas poursuivre cette vente en dénonçant la promesse de vente (délibération du 8 septembre 2008). Par ailleurs, par délibération du 26 janvier 2010, il vote « *le principe de la reconstruction de la caserne de sapeurs-pompiers communale [...] située au lieudit Plateforme et autorise la mise à disposition de ce terrain au service départemental d'incendie et de secours (SDIS) de la Martinique* ».

C'est dans ce contexte particulier que s'est noué le contentieux, initié par les deux sociétés (Cap Caraïbes et Gaïa W), et tendant à l'annulation des délibérations des 8 septembre 2008 et 26 janvier 2010.

## I. Du retrait des actes administratifs individuels créateurs de droit, notion de droit administratif...

Si nous évoquons la théorie du retrait des actes administratifs individuels créateurs de droits, nous pensons en premier lieu à l'arrêt Ternon du Conseil d'Etat<sup>4</sup> qui en définit les contours - nous citons : « *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* ».

Mais, une fois rappelés ces principes, une interrogation se pose : quelles sont les conditions pour qu'une délibération autorisant la vente d'un bien d'une commune soit considérée comme créatrice de droits ?

De nombreuses jurisprudences se sont déjà prononcées sur cette question, jurisprudences dont les portées ont été résumées ainsi par S. Deliancourt<sup>5</sup> :

« *Une délibération autorisant la cession d'une dépendance, par définition du domaine privé, crée des droits au profit de son bénéficiaire (par ex., en ce sens, CE 25 juill. 1975, n° 91104, Consorts Cadamuro [...]) ; CAA Marseille, 3 déc. 2009, n° 07MA04987, Piazza [...]). Si l'acquéreur y renonce par la suite, il est jugé que la délibération n'a pas été susceptible d'en créer à son*

3- Pour un commentaire de cet arrêt, cf *Revue Contrats et Marchés Publics*, 7 septembre 2015, comm. 2251, *L'application de la jurisprudence judiciaire sur les promesses unilatérales de vente par le Conseil d'Etat*, J. Martin

4- CE, ass., 26 octobre 2001, n° 197018, *Lebon* 497.

5- AJDA 2015, p. 1432, *La décision de réaffectation au service public hospitalier d'un immeuble auparavant déclassé*.

*profit (CAA Lyon, 21 avr. 2009, Sas Sedemap [...]). Un tel acte ne peut dès lors être retiré que s'il est illégal, et ce, dans le délai de quatre mois en application de la jurisprudence Ternon [...]. Il en va, en revanche, autrement si le principe de la vente est subordonné à la réalisation d'une condition (CE 25 juill. 1975, Consorts Cadamuro [...]; CE 8 juin 1994, n° 140412, Lecompte) suspensive ou résolutoire.[...] La vente peut également être assortie d'une ou plusieurs réserves (v., par ex., CE 4 févr. 1994, n° 96489, SCI Sandy Beach [...]). Dans ces hypothèses, la délibération peut être retirée sans conditions de forme, de procédure ou de délai pour un motif de pure opportunité (par ex. CE 28 mai 1986, n° 53905, Ministre de l'urbanisme, du logement et des transports c/ Conseil régional Rhône-Alpes de l'ordre des architectes [...]) ».*

La position du juge administratif semble donc relativement bien établie s'agissant de la qualification d'une délibération autorisant une vente et des possibilités de son retrait.

Dans le contentieux qui nous intéresse ici, c'est sur ce terrain là, à savoir le terrain du retrait des actes administratifs individuels créateurs de droits, que les requérants ont tenté d'amener le juge administratif, d'ailleurs avec succès en appel (CAA Bordeaux, n° 11BX01601, 16 octobre 2012<sup>6</sup> : « *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 Société Cap Caraïbes 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 Société Cap Caraïbes ; 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* »). Mais ce raisonnement n'a pas séduit les juges du Conseil d'Etat...

## **II. À la rétractation d'une promesse unilatérale de vente, notion de droit civil**

Nous n'aborderons pas ici l'aspect civil de ce mécanisme qu'est la rétractation d'une promesse unilatérale de vente, cela n'étant pas l'objet de notre article. Nous nous contenterons seulement de noter que le juge administratif a décidé de faire sienne la jurisprudence judiciaire sur ce sujet.

Il est vrai que sur ce point, le Conseil d'Etat ne laisse pas de place au doute : il se fonde notamment - et l'énonce clairement - sur les principes dégagés par le juge civil afin de trancher ce contentieux liant la commune de Case Pilote et les deux sociétés, en atteste son 2<sup>e</sup> considérant :

*« Considérant qu'il résulte de la combinaison des articles 1101, 1134 et 1589 du code civil que, ainsi que le juge la Cour de cassation, la rétractation par le promettant d'une promesse unilatérale de vente, lorsqu'elle intervient avant que le bénéficiaire ait levé l'option dans le délai stipulé dans le contrat, se résout, conformément aux dispositions de l'article 1142 du code civil, en dommages et intérêts, à moins que les parties aient contractuellement décidé d'écarter l'application des dispositions de cet article ».*

Toutefois, nous regretterons qu'il n'établisse pas plus clairement les « règles du jeu » : lorsque nous nous trouvons face à une promesse unilatérale de vente consentie par une collectivité locale, devons-nous raisonner avec la théorie administrative du retrait ou avec celle civiliste de la rétractation ?

---

6- Legifrance.

Certes, au cas présent, le Conseil d'Etat applique la théorie civiliste (3<sup>e</sup> considérant) mais nous noterons, toujours dans ce même considérant, qu'il prend soin de préciser que la délibération de la commune de Case-Pilote n'était pas créatrice de droits - ce qui se justifie certainement par le fait que le conseil municipal avait conditionné la promesse de vente à la réalisation d'une zone d'activités - et que donc, la cour administrative d'appel ne pouvait fonder son raisonnement sur la théorie du retrait. Mais, la conclusion du Conseil d'Etat aurait-elle été différente si la délibération avait été créatrice de droits ? En d'autres termes, faut-il déduire de la rédaction de cet arrêt que les principes de droit civil relatifs à la rétractation des promesses unilatérales de vente trouvent à s'appliquer uniquement lorsque la délibération du conseil municipal n'est pas créatrice de droits ? Il n'est malheureusement pas possible de répondre avec certitude.

Cette tentative d'application des principes du droit civil par le juge administratif ne va donc pas sans poser de questions, le juge n'ayant pas, selon nous, répondu à l'ensemble des interrogations soulevées par les contradictions pouvant exister entre le droit administratif et le droit civil (ici, entre la théorie du retrait des actes administratifs créateurs de droits et la rétractation des promesses unilatérales de vente). Et gageons que ces difficultés perdureront certainement, en témoigne un arrêt récent du Conseil d'Etat<sup>7</sup> à propos d'un compromis de vente d'un bien d'un établissement public de santé. Tout en jugeant que la délibération décidant la vente dudit bien pouvait être retirée puisque non créatrice de droits, le Conseil d'Etat prend en effet soin de préciser qu'il ne lui « *appartient pas, en tout état de cause, [...] de se prononcer sur la question de savoir si le compromis de vente conclu entre l'hôpital et la société était caduc quand l'hôpital a décidé de renoncer à la vente ni sur la question de savoir si une vente parfaite était intervenue* ». L'imperméabilité du droit administratif au droit civil (et inversement) et ses conséquences pratiques ne sont donc - malheureusement - pas réglées par cet arrêt Commune de Case-Pilote.

---

7- Conseil d'Etat, n° 381412, 13 février 2015 / Legifrance.