

Tribunal des conflits

N° 4266

Conflit sur renvoi de la cour administrative d'appel de Nancy

Commune de Phalsbourg c/ société SGTP 67, venant aux droits de la société Gartiser

Rapporteuse : Mme Christine Maugüé

Rapporteur public : M. Jean Lecaroz

Séance du 6 février 2023

Lecture du 13 mars 2023

Le Tribunal des conflits était saisi, en prévention de conflit négatif, d'une affaire relative à la qualification d'un litige relatif à l'exécution d'une clause résolutoire figurant dans un contrat de vente portant sur le domaine privé d'une collectivité locale.

Une commune avait vendu à une société un terrain situé sur son domaine privé en vue de la construction d'un bâtiment industriel. L'acte imposait à la société de déposer une demande de permis de construire et de réaliser la construction dans des délais déterminés, sous peine de résolution de la vente par la commune, à charge pour elle, si la résolution devait intervenir après le commencement des travaux, d'indemniser la société au titre de la plus-value apportée au terrain par les travaux réalisés. Il interdisait également à la société de mettre en vente le terrain avant l'achèvement des travaux sans en avoir avisé le maire, la commune pouvant alors soit obtenir la rétrocession du terrain soit agréer ou désigner l'acquéreur, ou de procéder à son morcellement sans autorisation de la commune. La commune avait par la suite procédé à la résolution de la vente au motif que le délai de réalisation des travaux n'avait pas été respecté. Des travaux ayant été déjà exécutés, la société avait sollicité auprès de la commune le versement d'une indemnité.

Initialement saisies du litige, les juridictions de l'ordre judiciaire se sont déclarées incompétentes pour en connaître. Les juridictions administratives ayant été à leur tour saisies, la cour administrative d'appel de Nancy, estimant que le litige relevait de la compétence des juridictions judiciaires, a renvoyé au Tribunal des conflits, sur le fondement de l'article 32 du décret du 27 février 2015 le soin de trancher la question de la compétence pour connaître de ce litige.

Le Tribunal des conflits a d'abord rappelé sa jurisprudence selon laquelle « *le contrat par lequel une personne publique cède des biens immobiliers faisant partie de son domaine privé est en principe un contrat de droit privé, sauf si le contrat a pour objet l'exécution d'un service public ou s'il comporte des clauses qui impliquent, dans l'intérêt général, qu'il relève du régime exorbitant des contrats administratifs* » (TC, 4 juillet 2016, *Société Generim c/ ville de Marseille*, n° 4052, A).

Il s'est ensuite demandé si le contrat de vente passé entre la commune de Phalsbourg et la société Gartiser relevait de l'une des exceptions dégagées par cette jurisprudence le faisant échapper à la qualification de contrat de droit privé.

Il a retenu, d'une part, que ce contrat n'avait pas pour objet l'exécution même d'un service public.

Il a jugé, d'autre part, qu'il ne comportait pas de clauses impliquant qu'il relève du régime exorbitant des contrats administratifs.

Les clause exorbitante du droit commun sont notamment celles qui confèrent à la personne publique un pouvoir de direction, de contrôle ou de sanction dans l'exécution du contrat (v. par exemple TC, 20 juin 2005, *SNC Société hôtelière guyanaise c/ Centre national d'études spatiales*, n° 3446, A ; TC, 12 février 2018, *SCP Ravisse, mandataire liquidateur judiciaire de la SARL The Congres House*, n° 4109), celles qui permettent de le modifier ou d'y mettre un terme de manière unilatérale en dehors de tout manquement du cocontractant à ses obligations (v. par exemple TC, 5 juillet 1999, *Union des groupements d'achats publics c/ Société SNC Activ CSA*, n° 03167, A), ou encore celles qui consentent des privilèges au profit des habitants de la collectivité publique (v. par exemple TC, 6 juin 2016, *Commune d'Aragnouet c/ commune de Vignec*, n° 4051, B).

En l'espèce, s'agissant de la clause de l'acte de vente imposant à l'acquéreur de déposer le permis de construire et de réaliser la construction dans certains délais, sous peine de rétrocession du terrain en cas de non-réalisation de travaux, une telle clause n'est pas inhabituelle en droit privé (v. par exemple 3^e Civ., 26 janvier 2011, pourvoi n° 08-21.781, Bull. n° 16, 3^e Civ., 18 juillet 1977, pourvoi n° 75-14.522, Bull. n° 319), et est fondée sur le constat d'un manquement du cocontractant à ses obligations (Code civil, art. 1224 à 1230). Le Tribunal des conflits a déjà estimé, à propos d'un contrat de vente par une commune de terrains de son domaine privé, que la présence d'une clause par laquelle l'acquéreur s'engage, sous condition résolutoire, à réaliser un hôtel de luxe et à maintenir la destination de l'immeuble pendant dix ans, n'implique pas que le contrat relève du régime exorbitant des contrats administratifs (TC, 4 juillet 2016, *Société Generim*, précitée). En outre une telle clause n'est pas purement potestative. En effet, selon l'analyse de la Cour de cassation, une clause n'est pas purement potestative lorsque la réalisation de la condition dépend non de la seule volonté du débiteur, mais de circonstances objectives, susceptibles d'un contrôle judiciaire (1^{ère} Civ., 22 novembre 1989, pourvoi n° 87-19.149) ; or la délivrance d'un permis de construire ne dépend pas du libre-arbitre de la commune, mais est encadrée par des règles d'urbanisme et donne lieu à un contrôle de légalité et à un contrôle juridictionnel.

S'agissant de la clause de l'acte de vente déterminant précisément, en cas de résolution de la vente pour non-respect des délais fixés, le montant de l'indemnité versée par la commune à l'acquéreur, il doit être souligné que l'encadrement d'un montant d'indemnisation n'est pas une clause foncièrement inégalitaire, si elle s'inscrit dans le cadre d'un rapport synallagmatique : il est tout à fait possible, en droit privé, d'aménager les règles indemnitaires.

S'agissant des clauses de l'acte de vente interdisant la mise en vente du terrain avant l'achèvement des travaux sans en avoir avisé le maire, conférant à la commune le pouvoir d'exiger que le terrain lui soit rétrocédé et interdisant le morcellement du terrain, même après la réalisation des travaux, sans autorisation de la commune, le Tribunal a déjà jugé, dans la décision *Société Generim*, précitée, que n'est pas exorbitante du droit commun une clause imposant à l'acquéreur d'un bien d'une commune de maintenir la destination d'un immeuble pendant dix ans et de le revendre dans un délai de six mois à un sous-acquéreur en reprenant l'obligation d'affectation. Par ailleurs, ces clauses du contrat ne conféraient pas à la commune un contrôle sur l'activité même de son cocontractant.

En l'absence de clauses impliquant que le contrat de vente entre la commune et la société relève du régime exorbitant des contrats administratifs, le Tribunal des conflits a donc jugé qu'il était un contrat de droit privé, de sorte que le juge judiciaire était compétent pour connaître du litige relatif à l'exécution de la clause résolutoire figurant dans ce contrat.