

sommaire

CHRONIQUE

Les contrats d'accompagnement des communes d'outre-mer en difficulté financière : une expérimentation très utile. **Gérard TERRIEN** 255

JURISPRUDENCE

Actes des collectivités locales

À qui appartient le crématorium communal exploité par le biais d'une délégation de service public ? 260

■ TA Bordeaux 8 février 2021, *Préfet de la Dordogne*, n° 1906250

Conclusions **François BEROJON**

Compétences des collectivités locales

Les fêtes de Bayonne sont-elles des manifestations culturelles au sens de l'article L. 2213-6-1 du code général des collectivités territoriales qui permettent au maire de les soumettre au paiement d'un droit d'accès ? 266

■ TA Pau 29 septembre 2020, *Dufourg et Larrasquet*, n° 1801241 et 1801357

Conclusions **Marie-Odile MEUNIER-GARNER**

La méconnaissance de l'article R. 122-14 du code de l'environnement peut-elle être utilement invoquée à l'encontre du contenu d'un permis de construire délivré pour des travaux soumis à étude d'impact ? 278

■ CE (6/5 CHR) 30 décembre 2020, *Association Koenigshoffen demain*, n° 432539

Conclusions **Stéphane HOYNCK**

Observations **Lou DELDIQUE**

Domaines public et privé des collectivités locales

Quelles sont les règles de retrait d'une délibération de vente d'une dépendance du domaine privé local ? 288

■ CE (8/3 CHR) 26 janvier 2021, *SA Pigeon Entreprises*, n° 433817

Conclusions **Romain VICTOR**

Fonction publique territoriale

Jusqu'à quel âge un enfant est-il regardé comme étant à la charge d'un fonctionnaire pour l'attribution du supplément familial de traitement et le bénéfice du recul de la limite d'âge ? 295

■ CE (3/8 CHR) 26 janvier 2021, *Ministre de l'Économie et des finances*, n° 433426 et 433429

Conclusions **Laurent CYTERMANN**

Finances publiques locales

La redevance superficielle exigée lors de l'attribution d'une concession et versée à la Nouvelle-Calédonie doit-elle être regardée comme un impôt entrant dans le champ du régime de stabilisation fiscale prévu par le code des impôts de la Nouvelle-Calédonie ? 300

■ CE (10/9 CHR) 5 octobre 2020, *Société Le Nickel*, n° 423928

Conclusions **Alexandre LALLET**

Observations **Jocelyn BENETEAU**

Dans quelles conditions une commune membre d'un établissement public de coopération intercommunale (EPCI) peut-elle s'opposer à l'institution d'une taxe de séjour intercommunale ? 310

■ CE (3/8 CHR) 26 janvier 2021, *Commune de Linguizzetta*, n° 431187

Conclusions **Laurent CYTERMANN**

Collectivités locales à statut particulier

Le gouvernement de Polynésie française peut-il saisir le juge du référé-mesures utiles aux fins d'ordonner la sécurisation et l'enlèvement d'un navire échoué ? 315

■ CE (6/5 CHR) 19 novembre 2020, *Sociétés Shenzhen Shengang Overseas Industrial Co. Ltd. et Lung Soon Ocean Group*, n° 440644

Conclusions **Stéphane HOYNCK**

Observations **Grégoire CALLEY**

Contentieux des collectivités locales

L'obligation de produire un mémoire « dans les meilleurs délais » devant le juge administratif est-elle suffisamment précise ? 321

■ CE (9/10 CHR) 31 décembre 2020, *Société Nass-y-Beach*, n° 431799

Conclusions **Céline GUIBE**

BRÈVES DE JURISPRUDENCE Sébastien FERRARI 324

L'OFFICIEL EN BREF Sébastien FERRARI 328

MODÈLE D'ACTE ARRÊTÉ MUNICIPAL DE MISE EN SÉCURITÉ (Risques présentés par les murs, bâtiments ou édifices quelconques n'offrant pas les garanties de solidité nécessaires au maintien de la sécurité des occupants et des tiers) 334

BJCL

comité de rédaction

Bernard POUJADE

Professeur agrégé à l'Université de Paris
Avocat au Barreau de Paris

François SÉNERS

Conseiller d'État

Éditorial

Du nouveau sur le plan de la gestion des collectivités territoriales

Comme nous le soulignons il y a peu, le projet de loi organique relatif à la simplification des expérimentations mises en œuvre sur le fondement du quatrième alinéa de l'article 72 de la Constitution qui avait été adopté par le Sénat après engagement de la procédure accélérée a été définitivement adopté sans modification le 16 mars 2021. Le Conseil constitutionnel saisi a rendu sa décision n° 2021-816 DC le 15 avril 2021 et la loi est déclarée conforme en tous ses articles.

Elle va donc pouvoir être mise en œuvre.

Un autre texte va emporter des conséquences non négligeables pour le fonctionnement des collectivités territoriales, c'est la loi sur la sécurité globale qui vient d'être soumise par le Premier ministre au Conseil constitutionnel. Il y a en effet des dispositions nombreuses qui concernent les collectivités territoriales :

- expérimentation dans le domaine de la police municipale ;
- suppression d'un seuil restreignant les capacités des policiers municipaux à procéder à des inspections visuelles de bagages et à des palpations de sécurité ;
- création d'une police municipale à Paris ;
- suppression d'un seuil freinant la possibilité de mise en commun de policiers municipaux ;
- recrutement des policiers municipaux et souscription d'un engagement de service ;
- création d'un cadre juridique pour les brigades canines municipales ;
- extension du dépôt de la vidéoprotection aux agents de police municipale et aux agents de la Ville de Paris ;
- abaissement à 5 000 habitants du seuil de population au-delà duquel une commune est tenue de créer un CLSPD.

Dès que ce texte aura franchi l'examen par le Conseil constitutionnel, il fera l'objet d'une chronique dans le *BJCL*. Bien évidemment, le texte confortant les principes de la République, déjà évoqués dans nos colonnes, va devoir être appliqué par les collectivités d'autant que quelques contentieux se sont noués à propos de subventions imprudemment attribuées. ■

Bernard POUJADE



Jean-Claude Bonichot

Conseiller d'État

Xavier Cabannes

Professeur à l'Université de Paris

Pierre Collin

Conseiller d'État

Claire Cornet

Administrateur territorial

Stéphanie Damarey

Professeure agrégée à l'Université de Lille

David Deharbe

Avocat au barreau de Lille Cabinet Green Law

Sébastien Ferrari

Agrégé des Facultés de droit, Maître des requêtes en service extraordinaire au Conseil d'État

Lionel Fourny

Ancien directeur général des services du département de la Moselle

Édouard Geffray

Conseiller d'État

Mattias Guyomar

Conseiller d'État

Laetitia Janicot

Professeur agrégé à l'Université de Cergy-Pontoise

Christian Pisani

Notaire

Olivier Ritz

Ancien conseiller du comité de direction de la Caisse des dépôts

Rémy Schwartz

Conseiller d'État
Professeur associé à l'Université de Paris I

Christophe Soulard

Conseiller à la cour de Cassation

Laurent Touvet

Conseiller d'État

Domaines public et privé des collectivités locales

Quelles sont les règles de retrait d'une délibération de vente d'une dépendance du domaine privé local ?

RÉSUMÉ La délibération d'un conseil municipal décidant de donner une suite favorable à une offre d'achat concernant un terrain du domaine privé de la commune ne peut pas être légalement retirée lorsque la vente doit être regardée comme ayant été conclue entre la commune et l'acheteur et que des droits ont ainsi été créés au profit de celui-ci. Pour l'application des articles 1163 et 1591 du code civil, un prix doit être regardé comme suffisamment déterminé s'il est déterminable en fonction d'éléments objectifs ne dépendant pas de la volonté d'une partie.

ABSTRACTS Domaine privé ■ Régime ■ Aliénation ■ Retrait plus de quatre mois après la prise de la décision ■ Conditions ■ Vente ne revêtant pas un caractère parfait (art. 1583 du code civil) ■ Prix suffisamment déterminé (art. 1163 et 1591 du code civil) ■ Prix déterminable en fonction d'éléments objectifs ne dépendant pas de la volonté d'une partie ■ Existence.

CE (8/3 CHR) 26 janvier 2021, *SA Pigeon Entreprises*, n° 433817 – M. Cassagnabère, Rapp. – M. Victor, Rapp. public – SCP Gaschignard, SCP Melka – Prigent, Av.
➔ Décision mentionnée dans les tables du Recueil Lebon.

Conclusions

Romain VICTOR, rapporteur public

1. La présente affaire soulève une question relative à la formation du contrat de vente d'une parcelle du domaine privé d'une personne publique, au regard de l'existence d'un accord entre les parties sur la chose et sur le prix au sens du droit civil.

Une opération de rétrocession à une société de terrains acquis par une commune

2. La société anonyme Pigeon Entreprises, dont le siège est en Ile-et-Vilaine, est la société mère d'un groupe familial implanté dans l'ouest de la France, spécialisé dans les travaux publics, les carrières et le béton. Au cours de l'année 2007, la société manifestait l'intention d'acquérir des terrains agricoles appartenant à des particuliers, situés sur la commune de Châteaubourg (Ile-et-Vilaine), au lieu-dit Le Plessis-Beuscher, en vue d'y implanter une centrale à béton et une usine de préfabrication. Informée de cette démarche, et souhaitant elle-même acquérir des terrains appartenant aux mêmes propriétaires en vue d'y créer une zone artisanale, la commune décidait d'acquérir l'ensemble du foncier, soit huit parcelles cadas-

trées section ZB n°s 91, 92, 380, 382, 385, 387, 389 et 391, d'une superficie totale de 9 ha 7 a et 7 ca, et de rétrocéder à la société Pigeon TP les cinq parcelles n°s 91, 92, 385, 387, 389 ainsi qu'une partie de la parcelle n° 391, le tout pour une superficie d'environ 6 ha 60 a et 80 ca.

Le dirigeant de la SA Pigeon Entreprises ayant confirmé l'intention de son groupe d'acquérir ces terrains moyennant un « prix d'environ 6,14 €/m² hors frais d'acte » et demandé à la commune son accord sur cette proposition par courrier du 1^{er} juillet 2011, la maire de Châteaubourg lui faisait connaître qu'elle soumettait cette proposition au conseil municipal et, par une délibération du 22 septembre 2011, ledit conseil approuvait à l'unanimité le principe de la vente, confirmait le prix de cession retenu et autorisait la maire à signer les actes de cette vente, la délibération comportant deux précisions en ce qui concerne le prix de vente.

Premièrement, ce prix était fixé à « environ 405 731 € HT (6,14 € HT le m² exactement) », ce montant ayant été validé par le service des Domaines, « sous réserve du bornage permettant de définir les surfaces exactes cédées ».

Deuxièmement, dans la mesure où il incluait la quote-part incombant à la société Pigeon TP des coûts de viabilisation des parcelles cédées, mutualisés entre cette entreprise et la commune, le prix était révisable « en tant que de besoin (à la hausse ou à la baisse) pour être ajusté au résultat des

appels d'offres» devant être lancés par la commune en vue de leur réalisation.

Par une deuxième délibération du 17 octobre 2013, adoptée consécutivement à l'attribution du marché de travaux de viabilisation, le conseil municipal de Châteaubourg confirmait les modalités de la cession tout en fixant le prix prévisionnel de vente à 7,88 € HT par m², sous réserve d'une autre révision du prix, «*en tant que de besoin (à la hausse ou à la baisse), pour être ajusté au résultat des appels d'offres pour la réalisation des travaux de l'ensemble de la zone*», et autorisait la maire ou son représentant à signer le compromis de vente inhérent à cette cession.

Une nouvelle municipalité décide d'abroger la cession

Toutefois, la nouvelle majorité municipale, issue des élections de mars 2014, décidait, par une délibération du 13 janvier 2016, de «prononcer l'abrogation» des délibérations des 22 septembre 2011 et 17 octobre 2013, en considération de trois motifs :

- i) le groupe Pigeon TP «*n'a[urait] jamais donné de suites [...] sur les éléments essentiels du projet d'acquisition*»; en particulier, il n'aurait «*pris aucune initiative pour la réalisation de son projet et ne [se serait] notamment jamais manifesté pour la signature d'un acte authentique*»;
- ii) «*aucun prix définitif n'a[urait] jamais été fixé*»;
- iii) «*la zone [...] a[urait] connu [...] une évolution ne permettant plus l'implantation d'une centrale à béton et d'une usine de préfabrication pour des motifs d'ordre public*», la circulation de camions liée à l'activité de la centrale étant de nature à porter atteinte «*à la sécurité et à la tranquillité publiques [...] en raison de la présence de zone d'habitations*».

C'est dans ce contexte que la société Pigeon Entreprises saisissait le tribunal administratif de Rennes d'une demande d'annulation de la délibération du 13 janvier 2016 – la compétence de la juridiction administrative pour en connaître étant certaine s'agissant de conclusions tendant à l'annulation pour excès de pouvoir d'un acte administratif abrogeant des délibérations autorisant une vente de parcelles du domaine privé communal, devant par suite être regardées comme affectant le périmètre de ce domaine, conformément à la solution retenue par le Tribunal des Conflits dans son arrêt *SARL Brasserie du Théâtre c/ Commune de Reims* du 22 novembre 2010 ¹ et que vous avez rappelée par votre décision *SARL Bowling du Hainaut et autre* du 15 mars 2017 ².

Par jugement du 22 juin 2018, le tribunal de Rennes rejetait toutefois sa demande et par un arrêt du 21 juin 2019, la cour administrative d'appel de Nantes, contre les conclusions de son rapporteur public, rejetait l'appel de la société qui se pourvoit à présent en cassation.

Le caractère parfait d'une vente domaniale

3. Ce n'est pas la première fois, loin s'en faut, que vos formations contentieuses sont appelées à se prononcer sur le caractère parfait d'une vente domaniale, cet exercice impliquant de se placer au regard des règles civiles, que les juridictions administratives sont compétentes pour interpréter ³, notamment celles de l'article 1583 du code civil selon lequel la vente «*est parfaite entre les parties, et la propriété est acquise de droit à l'acheteur à l'égard du vendeur, dès qu'on est convenu de la chose et du prix, quoique la chose n'ait pas encore été livrée ni le prix payé*».

La décision de référence est sans conteste votre décision *SARL Bowling du Hainaut* précitée ayant jugé, dans le cas où le conseil municipal a autorisé par une délibération la vente à une société de parcelles du domaine privé de la commune, sans subordonner cet accord à aucune condition, que les parties ayant ainsi clairement marqué leur accord sur l'objet de la vente et le prix auquel elle devait s'effectuer, cette délibération a eu pour effet, en application des dispositions de l'article 1583, de parfaire la vente et de transférer à la cessionnaire la propriété des parcelles, de sorte que la vente a créé des droits au profit de celle-ci et que le conseil municipal ne pouvait légalement, par des délibérations ultérieures, ni annuler cette première délibération ni décider de céder les mêmes parcelles à une autre société.

En l'espèce, la cour a jugé, pour neutraliser l'éventuelle illégalité de la délibération attaquée, en tant qu'elle était fondée sur le motif tiré de ce que le projet de la société Pigeon était de nature à porter atteinte à la sécurité et à la tranquillité publiques, qu'«*[e]n toute hypothèse, [...] le conseil municipal [...] [s'était] également fondé sur le motif tiré de ce que le*» groupe Pigeon «*n'a jamais donné de suites sur les éléments essentiels de son projet d'acquisition et n'a pris aucune initiative pour concrétiser*» ce projet et qu'il ressortait des écritures mêmes de la société Pigeon que celle-ci n'apportait ni précisions ni justifications sur le projet exact pour lequel elle envisageait d'acquérir les terrains dont s'agit, avant de conclure que la société ne pouvait, dans ces conditions «*être regardée comme ayant engagé la réalisation du projet pour lequel la cession avait été décidée*».

Comme le pointe justement le pourvoi, ces motifs sont flous. Car de deux choses l'une : soit la cour a considéré, comme elle l'a écrit, que «*la cession avait été décidée*», et alors il importait peu que le projet industriel de la requérante n'ait pas été concrétisé, dès lors qu'il ne s'agissait pas d'une condition suspensive de la vente, et il n'était plus permis de revenir sur la décision de vendre ; soit la cour a entendu juger, nonobstant les termes de l'arrêt, que la cession ne pouvait être regardée comme ayant été réalisée, et alors son arrêt doit être censuré pour insuffisance de motivation et erreur de droit car, bien qu'il vise correctement le moyen de la société Pigeon tiré de ce que la vente parfaite avait créé des droits à son profit et bien qu'il reproduise, au début du point 2, les termes de votre jurisprudence *Ternon* définissant le régime du retrait des actes créateurs de droits ⁴, étendue par la décision

¹ N° 3764 : Rec., p. 590, concl. P. Collin, obs. P. Caille, *RDI* 2011, p. 450.

² CE (8/3 CHR) 15 mars 2017, n° 393407 : Rec., T., p. 523-601, à nos concl. *BJCL* 3/17, p. 197.

³ CE (1/6 CHR) 6 février 2006, *Département de la Dordogne*, n° 259385 : Rec., p. 57.

⁴ CE Ass. 26 octobre 2001, n° 197018 : Rec., p. 497.

Coulibaly à l'abrogation⁵, la cour s'est abstenue de prendre formellement parti sur ce moyen et n'a pas recherché l'existence d'un accord entre les parties sur la chose et sur le prix. La cassation est donc inéluctable.

Un cas d'espèce délicat

4. Nous vous invitons à régler l'affaire au fond car elle soulève, après que vous aurez écarté les deux fins de non-recevoir opposées par la commune, l'épineuse question de savoir si, dans les circonstances de l'espèce, la société Pigeon pouvait se prévaloir d'un accord parfait sur le prix et sur la chose vendue.

Exception faite de l'échange, les contrats conclus à titre onéreux mettent à la charge de l'une des parties l'obligation de payer une somme d'argent : le prix. Et ce prix est et demeure une condition de la vente (pour mémoire, seuls les contrats de distribution échappent à cette règle, l'indétermination du prix des contrats ultérieurs dans la convention initiale n'affectant pas la validité de celle-ci).

Ainsi, en vertu de l'article 1591 du code civil, dans sa rédaction inchangée depuis 1804 : « [L]e prix de la vente doit être déterminé et désigné par les parties. »

Ceci emporte deux conséquences.

Premièrement, la détermination du prix ou – nous le verrons – la déterminabilité du prix est une condition essentielle de la vente. En l'absence de prix ou d'accord sur le mode de détermination du prix, la vente est nulle. Elle est dépourvue d'existence légale⁶. Elle ne saurait donc créer aucuns droits. Deuxièmement, le prix est l'affaire des parties, à la rigueur celle d'un tiers mandaté par elles pour estimer la valeur du bien cédé, comme l'envisage l'article 1592 du code civil, mais au grand jamais celle du juge. Aussi la Cour de cassation fait-elle la chasse à toute « fixation judiciaire du prix », de plus fort lorsque les juges du fond s'appuient sur des éléments extérieurs à l'acte de cession pour fixer ce prix⁷. Et même lorsque, en l'absence de prix chiffré, les parties s'en remettent aux dires d'un tiers, expert ou estimateur, il faut encore qu'elles aient fixé à l'avance des éléments objectifs permettant la détermination du prix⁸.

La question du prix déterminable

Cette obligation de fixer un prix déterminé ou déterminable renvoie à l'exigence, à présent formulée en des termes généraux par l'article 1163 du code civil, selon laquelle toute obligation a pour objet une prestation « déterminée ou déterminable », la prestation étant déterminable « lorsqu'elle peut être déduite du contrat ou par référence aux usages ou aux

relations antérieures des parties, sans qu'un nouvel accord des parties soit nécessaire ».

Mais qu'est-ce donc qu'un prix déterminable ?

La Cour de cassation, à la jurisprudence de laquelle il est sage de se référer, retient depuis un arrêt de principe de 1925 que le prix est déterminable lorsqu'il peut être déterminé « en vertu des clauses mêmes du contrat, par voie de relation avec des éléments qui ne dépendent plus de la volonté ni de l'une, ni de l'autre des parties »⁹.

Cet arrêt a enfanté une jurisprudence essentiellement casuistique.

Par exemple, si le juge civil se défie, en principe, des contrats qui renvoient au « prix catalogue » ou au « tarif en vigueur » à la date de la livraison de la chose vendue, il en va différemment, dans les ventes de véhicules automobiles, lorsque le concessionnaire n'a aucune part dans la détermination du prix des véhicules que lui impose, en vertu du contrat de concession, son propre vendeur¹⁰. Est ainsi déterminable le prix d'une Ferrari désignée comme le « prix en vigueur le jour de la livraison », car ce prix doit s'entendre du prix établi par le constructeur et répercuté par l'importateur au concessionnaire¹¹.

La Cour de cassation juge par ailleurs que le prix d'une vente de marchandises « au cours » doit être regardé comme un prix déterminable s'il s'agit d'un cours officiel et objectif. Il en va ainsi d'une vente de pommes de terre dont le prix est fixé par référence aux cotations officielles significatives du marché de la pomme de terre données par le Service national des marchés et le marché de Rotterdam¹². Il faut, toutefois, que la rencontre de l'offre et de la demande aboutissant à la fixation du cours ne soit pas parasitée par des éléments extérieurs. Ainsi, si le prix d'actions d'une société de transport fixé en fonction de la valeur de licences de transport est *a priori* déterminable, dès lors que la valeur de ces licences est fonction de la loi de l'offre et de la demande et qu'il se dégage un cours faisant l'objet de publication de la part d'organismes professionnels, la Cour de cassation relève que ce cours n'est pas fixé par une autorité publique et que la délivrance de licences gratuites par l'État a une incidence sur le cours ce dont il résulte que le prix stipulé n'est pas précisément déterminable¹³.

Enfin, et cet élément nous intéresse encore davantage, l'existence d'un aléa sur le prix définitif n'est pas toujours synonyme d'indétermination, loin s'en faut. Il est loisible aux parties au contrat de vente de stipuler que le prix sera fonction de la rentabilité future de la chose vendue, notamment dans le cas de cession d'actions : dans un schéma de reprise d'entreprise, la circonstance que le cessionnaire, débiteur du prix indexé sur les résultats de la société cédée, soit aux commandes de celle-ci, ne disqualifie pas automatiquement la clause de prix¹⁴. La Cour de cassation approuve ainsi une cour d'appel

⁵ CE S. 6 mars 2009, n°306084 : Rec., p. 79.

⁶ Cass. com. 30 novembre 1983, *Bibie et a. c/ SA Elf France*, n°82-12.045 : *Bull.* 1983 IV n°333.

⁷ Cass. civ. (1^{re} ch.) 25 avril 1972, *Arvois c/ Dame Vallet*, n°69-14.180 : *Bull.* 1972 I n°106 ; Cass. civ. (1^{re} ch.) 24 février 1998, *M. Ioualalen c/ M. Baux*, n°96-13.414 : *Bull.* 1998 I n°81 ; Cass. civ. (1^{re} ch.) 28 novembre 2000, *Société Manutention Levage Grue à tour c/ Codina*, n°98-10.433.

⁸ Cass. civ. (1^{re} ch.) 16 juillet 1998, *Fazio c/ Fazio*, n°96-17.414 : *Bull.* 1998 I n°265.

⁹ Cass. 7 janvier 1925, *Maljournal c/ Senèze et a.*, DH 1925.57, GAJC T. 2 n°262 ; Cass. civ. (1^{re} ch.) 10 février 1965, *Gerber c/ Gerber*, n°63-10.397 : *Bull.* 1965 I n°123 ; Cass. civ. (3^e ch.) 6 juin 1969, *Époux Canet c/ Époux Poinsonet*, n°67-13.324 : *Bull.* 1969 III n°4645.

¹⁰ Cass. civ. (1^{re} ch.) 8 novembre 1983, *De Bucquois c/ SA Ets Gauthier*, n°82-14.902 : *Bull.* 1983 I n°262.

¹¹ Cass. civ. (1^{re} ch.) 2 décembre 1997, *De Vita c/ Société Charles Pozzi*, n°95-16.720 : *Bull.* 1997 I n°340.

¹² Cass. civ. (1^{re} ch.) 14 décembre 2004, *GAEC Théry c/ Société Beaumarais*, n°01-17.063 : *Bull.* 2004 I n°327.

¹³ Cass. com. 10 décembre 1991, *Dubois c/ Trusson*, n°90-15.451.

¹⁴ Cass. com. 15 juin 1982, *Lemesre c/ Société Louis Lemesre Meubles Pilote*, n°79-13.367 : *Bull.* 1982 IV n°229.

à avoir jugé que ne contrevient pas à l'article 1591 du code civil le prix des éléments transmissibles d'un cabinet d'expertise automobile que l'acte de cession déclarait payable par le versement d'une somme de 227 500 francs dans le cas d'un paiement comptant, cette somme étant toutefois majorée pour tenir compte du chiffre d'affaires réalisé en l'absence de paiement comptant. La Cour retient que dans cette hypothèse, « le prix ne dépend que de l'aléa de l'activité du cabinet prévu et accepté par les parties [...] »¹⁵. Comme le relève la doctrine, « la solution n'est qu'apparemment en contradiction avec la nullité des références potestatives car, en réalité, l'intérêt de l'acheteur converge avec celui du vendeur pour que le bien en question soit le plus rentable possible ».

L'application au cas d'espèce

Quelles conséquences en tirer ici ?

Les parties se sont tout d'abord entendues sur un prix de 6,14 €/ m², validé par la délibération du 22 septembre 2011, ce prix incluant la quote-part incombant à la société Pigeon TP des travaux de viabilisation des parcelles acquises par la commune, la révision du prix n'étant envisagée, à la hausse comme à la baisse, que pour qu'il soit ajusté au résultat des appels d'offres lancés par la commune en vue de la conclusion des marchés de travaux. La délibération précise nettement quels sont les travaux de viabilisation concernés (création d'un bassin d'orage, implantation des réseaux en limite des terrains cédés) et précise que la clé de répartition entre la commune et l'entreprise Pigeon TP est « au prorata des surfaces », soit, comme l'indique un tableau au dossier, 73 % à la charge de l'entreprise et 27 % à la charge de la commune, ce qui correspond à quelques m² près au rapport entre la partie acquise par le groupe Pigeon (6 ha 60 a et 80 ca) et la partie demeurant la propriété de la commune après rétrocession de cette portion de l'emprise totale acquise par la commune (9 ha 7 a et 7 ca).

Le prix au m² a été porté à 7,88 € par la délibération du 17 octobre 2013, pour tenir compte de la quote-part du coût prévisionnel (plafonnée à 100 000 € HT) des travaux de construction d'un giratoire dont l'une des cinq branches devait desservir les parcelles de la société Pigeon, avec là encore une éventualité de révision à la hausse comme à la baisse, acceptée par les parties, pour ajuster le prix au résultat des appels d'offres lancés par la commune en vue de la conclusion des marchés de travaux. Il ressort des pièces du dossier, notamment d'une lettre adressée 17 octobre 2013 par la maire de Châteaubourg au dirigeant du groupe Pigeon et d'une lettre adressée par ce dernier au nouveau maire le 13 mai 2015, que les parties s'étaient entendues pour fixer ce nouveau prix, plus élevé, pour tenir compte des travaux supplémentaires de création d'un giratoire dont devait bénéficier l'entreprise, avec d'ailleurs un plafonnement en valeur du montant de ces travaux.

Nous en tirons que les parties s'étaient accordées, à deux reprises, par une première puis une seconde convention, sur un prix cible estimatif et sur le principe d'une éventuelle correction de ce prix en fonction d'éléments objectifs (le coût

de travaux publics déterminés), c'est-à-dire en fonction d'éléments qui n'étaient pas entre les mains de la société Pigeon TP, débitrice du prix, ni entre celles de la commune créancière.

À cet égard, la circonstance que la commune, en tant que pouvoir adjudicateur, soit responsable des opérations de passation des marchés publics de travaux ne conduit pas à la regarder comme étant en capacité de fixer unilatéralement le prix et, au cas présent, de le majorer dans son intérêt. D'une part, compte tenu du mécanisme de mutualisation des travaux entre la commune cédante et la société cessionnaire, les parties avaient autant intérêt l'une que l'autre à ce que le coût de ces travaux soit le plus bas possible. D'autre part et en tout état de cause, il n'était pas loisible à l'acheteur public qu'est la commune de s'affranchir du respect des règles de la commande publique et de son obligation de faire une bonne utilisation des deniers publics.

Le prix de la cession des parcelles n'était donc pas indéterminable, contrairement à ce qu'ont retenu les premiers juges. Il reste à s'assurer, néanmoins, que les parties se sont également entendues sur la chose vendue car la commune de Châteaubourg soutient que tel n'était pas le cas.

L'entente sur la chose vendue

Nous observons tout d'abord, sur ce point, que la commune s'est prévalu d'une indétermination du prix mais pas d'une indétermination de la chose, dans la délibération litigieuse du 13 janvier 2016.

Il ressort aussi des pièces du dossier que les parties se sont accordées sur l'acquisition par la requérante d'un ensemble de parcelles d'une consistance de 66 080 m², soit les parcelles cadastrées section ZB n^{os} 91, 92, 385, 387, 389 ainsi qu'une partie de la parcelle n^o 391, à détacher de l'ensemble de parcelles d'une consistance de 90 707 m² acquises par la commune, qui conservait de son côté le surplus de la parcelle n^o 391 ainsi que les parcelles n^{os} 380 et 382.

Comme on le voit, les parcelles faisant l'objet du contrat de vente étaient précisément identifiées par leurs références cadastrales.

Et s'il est vrai que la délibération du 22 septembre 2011, d'une part, mentionne une acquisition portant sur une superficie « d'environ » 66 080 m² et, d'autre part, précise qu'un bornage permettra de « définir les surfaces exactes cédées », aucune de ces circonstances ne suffit à faire regarder la vente comme portant sur un objet indéterminé car il s'agissait là d'un simple ajustement technique tenant à la nécessité de découper la parcelle n^o 391.

Par hypothèse, le bornage, qui est l'opération purement matérielle consistant à déterminer à l'aide de signes (les bornes) la limite séparative de deux fonds contigus, ne pouvait être réalisé qu'ex post, après la vente conduisant à diviser en deux la parcelle n^o 391, étant de surcroît rappelé que le bornage n'est jamais attributif ou translatif de propriété¹⁶.

¹⁵ Cass. civ. (1^{re} ch.) 28 juin 1988, *Dalaison c/ Cossin*, n^o 86-12.812 : *Bull.* 1988 I n^o 212.

¹⁶ Cass. civ. (3^e ch.) 10 novembre 2009, *Sababady c/ Sababady*, n^o 08-20.951 : *Bull.* 2009 III n^o 247 ; Cass. civ. (3^e ch.) 10 juillet 2013, *Buchard c/ Rio*, n^{os} 12-19.416 et 12-19.610 : *Bull.* 2013 III n^o 97 ; Cass. civ. (3^e ch.) 19 novembre 2020, *Lucol c/ Saint-Amand*, n^o 19-22.294.

Quant à la référence à une superficie approximative, il faut là encore se référer à la jurisprudence civile.

L'indication claire et précise de la chose vendue importe certes au regard de l'obligation de délivrance qui incombe au vendeur et dont les parties doivent connaître l'objet. Toutefois, et bien que cela puisse à première vue surprendre, la Cour de cassation admet qu'un immeuble puisse être vendu, non comme un corps certain, mais comme une chose de genre dans l'hypothèse où la vente porte sur un terrain à détacher d'un terrain plus grand¹⁷, dès lors que l'acte mentionne la superficie de la parcelle à détacher et peu important alors que l'acquéreur s'en soit remis par avance au choix de l'acquéreur quant à sa délimitation exacte¹⁸.

Mais la Cour va même plus loin puisqu'elle ne s'arrête pas nécessairement au constat que la vente porterait sur la vente d'une certaine superficie «environ». Par un arrêt du 30 janvier 2008, sa 3^e chambre civile juge ainsi que la vente d'une villa avec piscine située «sur environ 7 000 m² de terrain clos paysager» dont la contenance et la situation cadastrale sont indiquées, de même que la contenance de la parcelle à détacher, est déterminée dans son objet, quand bien même il restait à déterminer l'emplacement exact de la parcelle dont les vendeurs se réservaient la propriété. Comme l'indique l'avocat général Gariazzo dans son avis : «Cela ne rend pas indéterminable la désignation du bien vendu avec 7 000 m² environ de terrain. Sinon, cela interdirait toute vente d'un bien avec une partie à détacher, tant que le détachement n'est pas intervenu»¹⁹.

Nous sommes précisément dans cette situation.

Ici, la vente porte sur un corps certain en tant qu'elle concerne les parcelles cadastrées section ZB n^{os} 91, 92, 385, 387, 389. Les terrains ne sont vendus comme une chose de genre (des m²) qu'en tant que le contrat porte sur une partie de la parcelle n^o 391. Mais la contenance exacte

de la fraction de parcelle à détacher ne pouvait par définition être arrêtée au jour de la formation du contrat de vente. C'est pourquoi les parties se sont entendues sur la vente d'une superficie d'environ x m² sur une superficie de y m², la chose vendue étant parfaitement susceptible d'être déterminée et localisée dès lors, d'une part, qu'il ne pouvait s'agir que de la partie sud de la parcelle n^o 391, desservie par la branche du rond-point créé pour desservir l'établissement industriel que la société Pigeon entendait y implanter et située en contiguïté avec les autres parcelles acquises par la société Pigeon, et, d'autre part, qu'une simple soustraction permettait de calculer la superficie à détacher de la parcelle n^o 391 (soit 66 080 m² – la somme des superficies des cinq autres parcelles).

La vente était donc parfaite au sens de l'article 1583, de sorte que la commune ne pouvait plus revenir en arrière, ni au motif que la vente n'aurait pas été décidée, ni pour un motif d'intérêt général; il en résulte que la société Pigeon est fondée à soutenir que c'est à tort que, par le jugement attaqué, le tribunal administratif de Rennes a rejeté sa demande d'annulation de la délibération du 13 janvier 2016.

Nous comprendrions que la solution vous paraisse sévère, mais on peut souhaiter que votre décision, si vous nous suivez, serve de piqure de rappel, après votre décision SARL Bowling du Hainaut, en attirant une nouvelle fois l'attention des collectivités territoriales sur le fait que leurs délibérations en matière de vente de dépendances du domaine privé les engagent.

Par ces motifs nous concluons :

- à l'annulation de l'arrêt attaqué;
- à l'annulation du jugement du tribunal administratif de Rennes du 22 juin 2018;
- à l'annulation de la délibération du 13 janvier 2016 du conseil municipal de Châteaubourg;
- au versement par la commune à la société Pigeon Entreprises d'une somme de 3 000 € au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative;
- au rejet de la demande de la commune présentée sur le fondement des mêmes dispositions. ■

¹⁷ Cass. civ. (3^e ch.) 17 juillet 1968, *Lapeyre*, n^o 65-14.570 : *Bull.* 1968 III n^o 354.

¹⁸ Cass. civ. (3^e ch.) 15 février 1984, *Époux Guichard, c/ Mme Ritter*, n^o 82-15.465 : *Bull.* 1984 III n^o 41.

¹⁹ Cass. civ. (3^e ch.) 30 janvier 2008, *Barret c/ Aleman et a.*, n^o 06-20.551.

Arrêt

Vu la procédure suivante :

La société anonyme (SA) Pigeon Entreprises a demandé au tribunal administratif de Rennes d'annuler la délibération du 13 janvier 2016 par laquelle le conseil municipal de la commune de Châteaubourg a abrogé les délibérations des 22 septembre 2011 et 17 octobre 2013 autorisant son maire à signer les actes de cession de parcelles à son profit. Par un jugement n^o 1601085 du 22 juin 2018, ce tribunal a rejeté cette demande.

Par un arrêt n^o 18NT03225 du 21 juin 2019, la cour administrative d'appel de Nantes a rejeté l'appel de la société Pigeon Entreprises contre ce jugement.

Par un pourvoi sommaire et un mémoire complémentaire, enregistrés les 21 août et 22 novembre 2019 au secrétariat du contentieux du Conseil d'État, la société Pigeon Entreprises demande au Conseil d'État :

1^o) d'annuler cet arrêt;

2^o) de mettre à la charge de la commune de Châteaubourg la somme de 3 500 € au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative. [...]

Considérant ce qui suit :

1. Aux termes de l'article 1582 du code civil : «La vente est une convention par laquelle l'un s'oblige à livrer une chose, et l'autre à la payer.» Aux termes de l'article 1583 du même code : la vente «est parfaite entre les parties, et la propriété acquise de droit à l'acheteur à l'égard du vendeur, dès qu'on est convenu de la chose et du prix, quoique la chose n'ait pas encore été livrée ni le prix payé».

2. Il ressort des pièces du dossier soumis aux juges du fond que, par des délibérations des 22 septembre 2011 et 17 octobre 2013, le conseil municipal de la commune de Châteaubourg a décidé de donner

une suite favorable à une offre d'achat de la société Pigeon Entreprises concernant un terrain de son domaine privé. La cour administrative d'appel de Nantes ne pouvait, sans commettre de droit, juger que la commune avait pu légalement, par la délibération attaquée, retirer ces deux délibérations, sans rechercher s'il résultait de ces délibérations qu'une vente parfaite devait être regardée comme ayant été conclue entre la commune et la société Pigeon et si des droits avaient ainsi été créés au profit de celle-ci. Son arrêt doit donc être annulé.

3. Il y a lieu, dans les circonstances de l'espèce, de régler l'affaire au fond en application des dispositions de l'article L. 821-2 du code de justice administrative.

4. Il ressort des pièces du dossier qu'en 2008, la commune de Châteaubourg envisageait de développer le lieu-dit Le Plessis-Beuscher. Cette zone comprenait un terrain d'une superficie de 90 707 mètres

carrés appartenant à M. et Mme A... Ces derniers étaient entrés en discussion avec le groupe Pigeon, qui souhaitait acquérir une partie de cette parcelle pour y implanter une centrale à béton. La commune, en accord avec cette société et avec les époux A..., a conçu le projet d'acquérir elle-même le terrain en vue d'y créer une zone artisanale et d'en rétrocéder au groupe Pigeon la partie nécessaire à son activité.

5. Par un courrier du 1^{er} juillet 2011 de son président-directeur général, la société Pigeon Entreprises, société mère du groupe Pigeon, a fait part au maire de Châteaubourg de son intention «de se porter acquéreur d'un terrain (ou d'un ensemble de terrains) au lieu-dit "le Plessis-Beuscher" d'une contenance totale de 6 ha 60 a 80 ca» en précisant que «compte tenu des travaux envisagés préalablement à la commercialisation de l'emprise foncière concernée, cette vente se fera au prix d'environ 6,14 € le mètre carré hors frais d'acte», et qu'elle priait la commune de lui donner son «accord sur les termes de la présente dans l'attente de la régularisation d'un compromis de vente entre votre commune et une entité du Groupe qu'il reste à désigner».

6. Par une délibération du 22 septembre 2011, le conseil municipal de Châteaubourg a approuvé le principe de la vente au groupe Pigeon d'«environ 66 080 mètres carrés» au prix provisoirement fixé à 6,14 € le mètre carré. Le terrain objet de la vente était composé de la totalité de cinq parcelles cadastrées ainsi que d'une sixième parcelle «en partie» et un bornage était prévu «pour définir les surfaces exactes cédées». Le prix de 6,14 € le mètre carré, qui incluait le coût estimatif des travaux de viabilisation des parcelles cédées à réaliser par la commune, était révisable, à la hausse ou à la baisse, en fonction du coût réel desdits travaux qui résulterait d'appels d'offres futurs.

7. Par une délibération du 17 octobre 2013, le conseil municipal a décidé de confirmer les modalités de cession et a fixé le prix de vente à 7,88 € HT le mètre carré, sous réserve d'une révision de ce prix, à la hausse ou à la baisse, «pour être ajusté au résultat des appels d'offres pour la réalisation des travaux de l'ensemble de la zone» concernée qui, outre la viabilisation des parcelles cédées, comprenaient désormais la réalisation «d'un rond-point à cinq branches, dont une réservée exclusivement à l'accès de la future zone industrielle» et a autorisé le maire à signer un compromis de vente.

8. Toutefois, par une délibération du 13 janvier 2016, le conseil municipal a décidé d'«abroger» les délibé-

rations des 22 septembre 2011 et 17 octobre 2013 aux motifs que le groupe Pigeon n'avait «jamais donné de suite notamment sur les éléments essentiels du projet d'acquisition» ni «pris aucune initiative pour la réalisation de son projet et [...] ne s'est jamais manifesté pour la signature d'un acte authentique», «qu'aucun prix définitif n'a jamais été fixé» et que «la zone [...] a connu une évolution ne permettant plus l'implantation d'une centrale à béton et d'une usine de préfabrication pour des motifs d'ordre public» liés «à la sécurité et à la tranquillité publiques notamment en raison de la présence de zone d'habitations».

Sur les fins de non-recevoir opposées par la commune de Châteaubourg:

9. D'une part, la société Pigeon Entreprises, société mère du groupe Pigeon et auteur de l'offre d'acquisition mentionnée au point 5 ci-dessus, présente un intérêt suffisant lui donnant qualité pour demander l'annulation de la délibération du 13 janvier 2016.

10. D'autre part, la délibération du 13 janvier 2016 ne saurait être regardée comme confirmative du refus de signer un acte de cession que le maire de la commune avait opposé en juillet 2015 dans un courrier adressé au président-directeur général de la société mère du groupe Pigeon et la commune n'est pas fondée à soutenir que la requête de la société Pigeon Entreprises serait tardive pour ce motif.

Sur la légalité de la délibération du 13 janvier 2016:

11. Aux termes de l'article 1129 du code civil, dans sa version applicable aux faits de l'espèce: «Il faut que l'obligation ait pour objet une chose au moins déterminée quant à son espèce. / La quotité de la chose peut être incertaine, pourvu qu'elle puisse être déterminée.» L'article 1591 du même code dispose que: «Le prix de la vente doit être déterminé et désigné par les parties.» Pour l'application de ces dispositions, un prix doit être regardé comme suffisamment déterminé s'il est déterminable en fonction d'éléments objectifs ne dépendant pas de la volonté d'une partie.

12. Par les délibérations des 22 septembre 2011 et 17 octobre 2013 mentionnées aux points 6 et 7, la commune de Châteaubourg a donné une suite favorable à l'offre d'achat du président-directeur général de la société mère du groupe Pigeon. Il en est résulté un accord entre les parties, d'une part, sur une chose suffisamment désignée dans sa quotité,

d'autre part, sur un prix initial objectivement déterminable d'environ 6,14 € par mètre carré, ajustable à la marge en fonction de l'issue de procédures de passation des marchés publics nécessaires pour la réalisation des travaux de viabilisation. Si la délibération du 17 octobre 2013, qui a par ailleurs confirmé les modalités de l'opération envisagée, a porté le prix initial de 6,14 € à 7,88 € par mètre carré, c'est pour tenir compte d'une fraction du coût de la réalisation non d'abord prévue d'un rond-point desservant notamment les parcelles en cause, ainsi que cela a été indiqué à la société par une lettre du maire du même jour. Cette modification de la consistance des travaux et du prix en résultant ont été approuvés par un courrier du 13 mai 2015 par lequel le «conseil habituel du groupe Pigeon» a confirmé la «volonté [du groupe Pigeon] d'acquérir les terrains». Il résultait de l'ensemble de ces circonstances qu'une vente parfaite devait être regardée comme ayant été conclue entre les parties, de sorte que les délibérations des 22 septembre 2011 et 17 octobre 2013 ont créé des droits au profit de la société et que la délibération du 13 janvier 2016 ne pouvait légalement les retirer, fût-ce pour le motif d'intérêt général dont la commune se prévalait.

13. Par suite, la société Pigeon Entreprises est fondée à soutenir que c'est à tort que, par le jugement attaqué, le tribunal administratif de Rennes a rejeté sa demande tendant à l'annulation de la délibération du 13 janvier 2016.

14. Les dispositions de l'article L.761-1 du code de justice administrative font obstacle à ce qu'une somme soit mise à la charge de la société Pigeon Entreprises, qui n'est pas la partie perdante dans la présente instance. Il y a lieu, dans les circonstances de l'espèce, de mettre à la charge de la commune de Châteaubourg une somme globale de 4 000 € à verser à la société Pigeon Entreprises au titre de l'ensemble de la procédure.

DÉCIDE:

Article 1^{er}: L'arrêt de la cour administrative d'appel de Nantes du 21 juin 2019 et le jugement du tribunal administratif de Rennes du 22 juin 2018 sont annulés.

Article 2: La délibération du conseil municipal de la commune de Châteaubourg du 13 janvier 2016 abrogeant les délibérations du 22 septembre 2011 et du 17 octobre 2013 relatives à la vente de terrains à une société du groupe dont la société mère est la société Pigeon Entreprises est annulée. [...] ■

Observations

Cette décision du Conseil d'État, rendue dans une affaire de vente un peu complexe de parcelles de terrain, rappelle de façon pédagogique les règles applicables à la cession de dépendances du domaine privé des collectivités territoriales. On notera au passage que, selon une jurisprudence bien établie depuis un arrêt du Tribunal des conflits de 2010 ²⁰, les contentieux relatifs aux actes

administratifs afférents à la délimitation du domaine privé relèvent de la compétence du juge administratif.

Une commune avait décidé, par deux délibérations successives de 2011 puis 2013, de vendre des parcelles à une société désireuse d'y implanter des équipements. Une nouvelle municipalité avait voulu, en 2016, annuler cette vente et avait fait adopter en ce sens une délibération. Plusieurs motifs étaient invoqués, tirés notamment de ce que le prix de vente n'aurait pas été fixé de façon définitive, mais également de ce que la société n'aurait

²⁰ 22 novembre 2010, SARL Brasserie du Théâtre c/ Commune de Reims, n° 3764.