

N° 431625
CCAS de Pauillac

3^{ème} et 8^{ème} chambres réunies

Séance du 6 septembre 2021
Décision du 28 septembre 2021

CONCLUSIONS

M. Laurent Cytermann, Rapporteur public

Cette affaire porte sur les conditions dans lesquelles une collectivité publique peut louer une dépendance de son domaine privé à un loyer inférieur à celui du marché. Elle vous permettra de décider s'il y a lieu de transposer aux locations les principes énoncés pour les cessions par votre jurisprudence *Commune de Fougerolles* (CE, Sect., 3 novembre 1997, n° 169473, Rec.).

Le président du centre communal d'action sociale (CCAS) de Pauillac (Gironde, 4 911 habitants) a signé le 11 mai 2016 un bail commercial avec Mme Delphine T..., masseuse-kinésithérapeute, portant sur un local commercial d'une superficie de 111 m², lui appartenant en vertu d'un legs consenti par un ancien maire de la commune en 1901. Le bail a été conclu pour une durée de neuf ans à compter du 1^{er} juillet 2016, en vue de l'exercice d'une activité de masseur-kinésithérapeute, moyennant un loyer de 450 euros par mois avec exonération du paiement de ce loyer pendant les six premiers mois. Plusieurs masseurs-kinésithérapeutes installés sur le territoire de la commune ont contesté la décision de signer ce bail, estimant qu'il leur causait une concurrence déloyale. La décision du président du CCAS de signer le bail a été annulée par un jugement du tribunal administratif de Bordeaux du 4 juin 2018, confirmé par un arrêt du 12 avril 2019 de la cour administrative d'appel de Bordeaux, contre lequel le CCAS se pourvoit en cassation.

1. Comme l'avait jugé de manière explicite le tribunal administratif, la juridiction administrative est bien compétente pour connaître de ce litige : si la contestation par une personne privée d'un acte qui initie une relation contractuelle avec elle ayant pour objet la gestion du domaine privé relève de la juridiction judiciaire, dès lors qu'elle ne met en cause que des rapports de droit privé (TC, 22 novembre 2010, *SARL Brasserie du Théâtre c/ Commune de Reims*, n° 3764, Rec.), ce n'est pas le cas de la contestation d'un tel acte par un tiers (CE, 7 mars 2019, *Commune de Valbonne*, n° 417629, Rec.).

2. Les masseurs-kinésithérapeutes en litige avec le CCAS opposent au pourvoi une fin de non-recevoir tirée que le CCAS n'aurait plus d'intérêt à agir, depuis que le bail a été résilié par Mme T... : en cours d'instance d'appel, celle-ci a informé le maire de son souhait de mettre

Ces conclusions ne sont pas libres de droits. Leur citation et leur exploitation commerciale éventuelles doivent respecter les règles fixées par le code de la propriété intellectuelle. Par ailleurs, toute rediffusion, commerciale ou non, est subordonnée à l'accord du rapporteur public qui en est l'auteur.

fin au bail avec effet au 30 juin 2019. Contrairement à ce qui est soutenu, la résiliation du bail n'a pas fait disparaître rétroactivement la décision de le signer, de sorte que le contentieux d'excès de pouvoir contre cette décision conserve son objet ; le CCAS a donc intérêt à obtenir l'annulation de l'arrêt qui a confirmé l'annulation de cette décision.

3. Le CCAS soutient en premier lieu que la cour a méconnu les dispositions de l'article R. 741-2 du code de justice administrative (CJA), dès lors qu'elle n'a pas visé le code général de la propriété des personnes publiques (CG3P) et le code général des collectivités territoriales (CGCT) qui régissent la location par un établissement public local de dépendances de son domaine privé. Toutefois, la cour a repris dans ses motifs le considérant de principe de la décision *Commune de Fougerolles* ; il s'agit d'une règle d'origine jurisprudentielle, qui découle du principe général selon lequel une personne publique ne peut consentir de libéralités et qui n'appelait donc pas le visa d'un texte particulier.

4. Il est soutenu en deuxième lieu que la cour aurait commis une erreur de droit en considérant qu'une collectivité publique ne pouvait louer un élément de son patrimoine à un prix inférieur à sa valeur à une personne poursuivant un intérêt privé que si la location était justifiée par des motifs d'intérêt général et comportait des contreparties suffisantes. C'est là la principale question soulevée par le pourvoi.

4.1. Rappelons que par la décision *Commune de Fougerolles*, vous avez jugé que « 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 ». Cette ligne jurisprudentielle a été réaffirmée par les décisions *Commune de Mer* (CE, 25 novembre 2009, n° 310208, Rec.), qui l'a étendue à l'ensemble des cessions de patrimoine opérées par des personnes publiques, et *Commune de Châtillon-sur-Seine* (CE, 14 octobre 2015, n° 375577, Rec.), qui en a précisé le mode d'emploi. Dans le cas d'une cession d'un bien d'une collectivité publique à une personne privée à un prix inférieur à sa valeur, le juge administratif doit procéder en trois étapes : il doit d'abord vérifier si elle est justifiée par des motifs d'intérêt général ; si tel est le cas, il doit ensuite identifier les contreparties que comporte la cession, définies comme « les avantages que, eu égard à l'ensemble des intérêts publics dont la collectivité cédante a la charge, elle est susceptible de lui procurer » ; enfin, il doit apprécier si ces contreparties sont suffisantes pour justifier la différence entre le prix de vente et la valeur du bien cédé.

Votre jurisprudence rejoint celle du Conseil constitutionnel qui interdit de céder à vil prix les propriétés publiques (décisions n° 86-207 DC du 26 juin 1986, §58 et n° 2010-67/86 QPC du 17 décembre 2010).

4.2. La cour a repris le considérant de principe de la décision *Commune de Fougerolles*, en remplaçant seulement le mot de cession par celui de location. Curieusement, il semble que vous n'ayez jamais eu l'occasion de vous prononcer sur les principes applicables à une opération de location à un prix inférieur à celui du marché. Seul un arrêt de la cour administrative d'appel de Marseille (15 octobre 2007, *Commune d'Aubagne*, n° 04MA01640) a précédé l'arrêt attaqué dans la voie de la transposition.

Ces conclusions ne sont pas libres de droits. Leur citation et leur exploitation commerciale éventuelles doivent respecter les règles fixées par le code de la propriété intellectuelle. Par ailleurs, toute rediffusion, commerciale ou non, est subordonnée à l'accord du rapporteur public qui en est l'auteur.

Le CCAS affirme qu'une entière liberté devrait être reconnue aux personnes publiques quant aux opérations de location portant sur le domaine privé. Toutefois, les arguments qu'il énonce au soutien de cette thèse ne sont pas convaincants. Le CCAS fait le parallèle avec la faculté pour l'administration fiscale ou les administrations gestionnaires de prestations sociales d'accorder des remises gracieuses, mais ce pouvoir, qui découle d'un souci de bonne administration, est encadré par le législateur en fonction de critères tels que la situation de précarité de l'administré et sa bonne foi (cf. notamment l'article L. 247 du livre des procédures fiscales et l'article L. 262-46 du code de l'action sociale et des familles). Il invoque les dispositions législatives de l'article L. 2144-3 du code général des collectivités territoriales (CGCT) permettant aux communes de mettre les locaux communaux à disposition d'associations ou de partis politiques, mais il s'agit de dispositions spéciales. Au demeurant, s'agissant de la mise à disposition d'un local appartenant au domaine privé à une association culturelle, vous avez jugé par votre décision *Commune de Valbonne* que les conditions financières d'une telle location devaient exclure toute libéralité, sous peine de méconnaître l'interdiction de subvention des cultes énoncée par la loi du 9 décembre 1905 concernant la séparation des Eglises et de l'Etat. Ceci confirme qu'une location à un prix inférieur à celui du marché est regardée comme une libéralité.

Le principe selon lequel une personne publique ne peut consentir de libéralité, qui se rattache au principe constitutionnel d'égalité devant les charges publiques, n'est pas restreint aux opérations de cession. Vous jugez ainsi qu'il interdit une disproportion manifeste entre l'indemnité accordée à un cocontractant de l'administration et le préjudice subi (CE, 4 mai 2011, *CCI de Nîmes, Uzès, Bagnols, Le Vigan*, n° 334280, Rec. ; 22 juin 2012, *CCI de Montpellier et Société aéroport de Montpellier-Méditerranée*, n° 348676, Tab.) ou le déséquilibre des concessions réciproques dans le cadre d'une transaction (CE, Ass., 6 décembre 2002, *Syndicat intercommunal des établissements du second cycle du second degré du district de L'Hay-les-Roses*, n° 249153, Rec. ; 9 décembre 2016, *Société Foncière Europe*, n° 391840, Tab.) et qu'il constitue l'une des règles d'ordre public dont la méconnaissance entraîne l'annulation d'une sentence arbitrale (CE, Ass., 9 novembre 2016, *Société Fosmax LNG*, n° 388806, Rec.). Rien ne justifierait que les opérations de location, qui sont des opérations de gestion du patrimoine des personnes publiques, échappent à la généralité de ce principe¹.

4.3. Plusieurs dispositions législatives, bien que n'étant pas applicables à la solution de ce litige de cassation, confortent cette analyse.

Tout d'abord, les articles L. 1311-9 et L. 1311-10 du CGCT soumettent à la consultation de l'autorité compétente de l'Etat, qui est aujourd'hui la direction immobilière de l'Etat (DIE) ayant succédé au service France Domaine, les baux d'un loyer annuel supérieur à un montant fixé par arrêté ministériel. L'arrêté du 5 septembre 1986 relatif aux opérations immobilières poursuivies par les collectivités et organismes publics, en vigueur à la date du bail, fixait ce

¹ Au-delà de la sphère des personnes publiques, la location à un prix inférieur à celui du marché peut d'ailleurs aussi être appréhendée comme une libéralité : cf., en matière fiscale, justifiant la réintégration de la différence entre la valeur locative normale et le loyer pratiqué dans les revenus fonciers, CE, 26 mai 1976, *Sieur X*, n° 98816, Rec.

plancher à 12 000 euros², de sorte que le bail litigieux n'était pas soumis à cette consultation. Mais cette consultation ayant pour objet de s'assurer que le bail envisagé par la collectivité territoriale est conforme à la valeur locative normale du bien, il en résulte bien que ces considérations ne sont pas étrangères à la gestion du domaine privé.

Ensuite, l'article L. 1511-3 du CGCT prévoit expressément la possibilité pour les communes et les établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) d'accorder des aides aux entreprises sous forme de rabais sur le prix de location d'un terrain ou d'un immeuble. L'article L. 1511-3 prévoit que « *le montant des aides est calculé par référence aux conditions du marché, selon des règles de plafond et de zone déterminées par voie réglementaire* », ce qui confirme que les conditions du marché font référence en la matière³.

Enfin, s'agissant plus spécifiquement des aides à l'installation des professionnels de santé, l'article L. 1511-8 du même code ne permet aux collectivités territoriales et à leurs groupements de les attribuer que dans les zones définies par l'agence régionale de santé (ARS), caractérisées par un déficit en matière d'offre de soins. Là encore, cet article ne mentionne pas les établissements publics locaux tels que les CCAS, de sorte qu'on peut se demander s'il ne s'agissait pas d'un motif d'incompétence de l'établissement. Mais ces dispositions manifestent le souci du législateur de limiter l'attribution de ces aides aux zones où un motif d'intérêt général le justifie, ce motif étant constitué par l'insuffisance de l'offre de soins.

4.4. Il nous paraît donc certain qu'une location à un prix inférieur à celui du marché, qui s'assimile à une forme de subvention, doit être justifiée par un motif d'intérêt général. Faut-il également exiger des « *contreparties suffisantes* » ? Deux raisons nous semblent plaider en ce sens. D'une part, le fait d'exiger ces contreparties permet selon votre jurisprudence *Commune de Châtillon-sur-Seine* d'opérer une mise en balance entre l'ampleur du rabais consenti et l'intensité des engagements du bénéficiaire. Dans un cas comme celui de l'espèce, ces contreparties pourraient être constituées par exemple par des engagements tenant à une durée minimale de maintien sur le territoire ou à la participation à des actions de santé publique. D'autre part, un alignement complet des critères de légalité de la location sur ceux de la cession nous semble contribuer à la lisibilité de votre jurisprudence. Vous écarterez donc ce moyen d'erreur de droit.

5. Nous serons plus brefs sur les autres moyens du pourvoi :

- La question de savoir si le loyer consenti à Mme T... était nettement inférieur à celui du marché relève de l'appréciation souveraine des juges du fond et les requérants avaient montré que les autres masseurs-kinésithérapeutes de Pauillac supportaient des loyers de 7,3 € le m² en moyenne, contre 3,2 € pour Mme T.... Il n'y a pas de dénaturation et l'arrêt est suffisamment motivé ;

² L'arrêt du 5 décembre 2016 relatif aux opérations d'acquisitions et de prises en location immobilières poursuivies par les collectivités publiques et divers organismes, aujourd'hui en vigueur, a porté ce plancher à 24 000 euros.

³ Le montant des aides à la location est ainsi plafonné en proportion du loyer correspondant à la valeur vénale (article R. 1511-15).

- La cour pouvait sans erreur de droit prendre en compte dans son appréciation le montant des travaux de rénovation supportés par le CCAS, qui concouraient à rehausser la valeur locative de ce bien ;
- En relevant l'absence de carence de l'offre de soins dans la commune et le canton, la cour n'a pas exclu par principe qu'un autre motif d'intérêt général justifie le rabais, mais aucune n'était avancé. Ce motif d'absence d'intérêt général suffisant à justifier l'arrêt, les critiques dirigées contre l'appréciation sur l'absence de contreparties sont inopérantes.

PCMNC :

- **au rejet du pourvoi ;**
- **à ce qu'il soit mis à la charge du CCAS de Pauillac le versement à M. P... et autres d'une somme de 3 000 euros au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.**