

Décision de la Cour administrative d'appel n° 22PA01051 du 29 juillet 2024

Cour d'appel de Paris

3ème chambre

Vu la procédure suivante :

Procédure contentieuse antérieure :

La société anonyme d'économie mixte (SAEM) Banque Socredo a demandé au tribunal administratif de la Polynésie française d'annuler la délibération n° 71/2020 du 15 décembre 2020 par laquelle le conseil municipal de la commune de Faa'a a abrogé la délibération n° 566/2016 du 23 février 2016 relative à l'acquisition au franc symbolique de parcelles du lotissement Socredo de Pamatai.

Par un jugement n° 2100057 du 7 décembre 2021, le tribunal administratif de la Polynésie française a annulé la délibération n° 71/2020 du 15 décembre 2020 du conseil municipal de la commune de Faa'a.

Procédure devant la cour :

Par une requête et trois mémoires enregistrés respectivement les 7 mars 2022, 5 octobre 2022, 20 mars 2023 et 6 avril 2023, la commune de Faa'a, représentée par la SCP Boulloche, Colin, Stoclet et associés, demande à la cour :

- 1°) d'annuler le jugement du tribunal administratif de la Polynésie française du 7 décembre 2021 ;
- 2°) de rejeter les demandes de première instance de la SAEM Banque Socredo ;
- 3°) de mettre à la charge de la SAEM Banque Socredo la somme de 5 000 euros en application des dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Elle soutient que :

- le jugement attaqué n'est pas suffisamment motivé en ce qu'il n'a pas recherché quelle était la contrepartie au prix symbolique d'un franc ;
- la SAEM Banque Socredo ne peut utilement se prévaloir de l'article 1583 du code civil pour estimer que la délibération n° 566/2016 du 23 février 2016 serait créatrice de droits, dès lors que cette dernière a pour objet d'autoriser une acquisition ;
- en tout état de cause, aucune vente parfaite ne pouvait être constatée dès lors qu'il n'est pas établi que l'offre de vente de la banque Socredo aurait été émise par une personne habilitée à cette fin ; la délibération du conseil municipal autorisant l'acquisition de la parcelle avait pour seule portée d'autoriser cette acquisition et ne conférait donc, par elle-même, aucun droit à la réalisation de la vente ; aucune vente parfaite n'a pu intervenir sans l'accord de la Polynésie française, personne publique ayant vocation à intégrer dans son domaine public les biens en cause, en application du cahier des charges du lotissement ; ce cahier des charges comporte une clause interdisant au lotisseur de disposer de la voirie ;
- le prix symbolique fixé par la délibération du 23 février 2016 ne peut être regardé comme étant un prix déterminé au sens des dispositions des articles 1163 et 1591 du code civil, dès lors que les coûts de réfection et d'entretien de la voirie n'étaient pas identifiables et déterminables ; ce prix symbolique doit comporter des contreparties sérieuses ;
- à supposer que les parties puissent être regardées comme ayant donné leur accord sur l'objet de la

vente et le prix, la délibération du 23 février 2016 ne saurait avoir créé de droits à l'égard du vendeur dès lors que le contrat est entaché de nullité en application des articles 1133 et 1131 du code civil, faute d'intérêt général de l'opération ;

- dès lors qu'elle n'est pas créatrice de droits, la délibération du 23 février 2016 pouvait être abrogée à tout moment, en application des dispositions de l'article L. 243-1 du code des relations entre le public et l'administration.

Par trois mémoires en défense enregistrés les 2 mai 2022, 2 mars 2023 et 24 mars 2023, la SAEM Banque Socredo, représentée par Me Ceran-Jerusalem, conclut au rejet de la requête et à ce que la somme de 5 000 euros soit mise à la charge de la commune de Faa'a sur le fondement des dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Elle soutient que les moyens soulevés par la commune de Faa'a ne sont pas fondés.

Vu les autres pièces du dossier.

La clôture de l'instruction a été fixée au 14 avril 2023.

Vu :

- la loi organique n° 2004-192 du 27 février 2004, notamment son article 43,
- le code civil,
- le code des relations entre le public et l'administration,
- le code de l'aménagement de la Polynésie française,
- le code de justice administrative.

Les parties ont été régulièrement averties du jour de l'audience.

Ont été entendus au cours de l'audience publique :

- le rapport de Mme A,
- et les conclusions de Mme Dégardin, rapporteure publique.

Considérant ce qui suit :

1. La SAEM Banque Socredo a acquis en 1961 deux terrains situés dans le domaine de Pamatai, à Faa'a, et y a créé un lotissement, soumis à un cahier des charges établi en décembre 1964. Les parties à usages collectif de ces terrains, composées notamment d'espaces verts, de talus et de voies communes, devaient, à terme, être cédées à une association syndicale de copropriétaires, qui n'a toutefois jamais été constituée ; la SAEM Banque Socredo en est restée propriétaire. Par un courrier du 9 octobre 2015, elle a informé la commune de Faa'a de son intention de lui céder au franc symbolique l'ensemble des voiries et des espaces à usage collectif du lotissement, pour une superficie totale de 31 563 mètres carrés. Le dossier a été examiné par la commission " environnement et services techniques " de la commune de Faa'a le 26 janvier 2016, et, le 23 février 2016, cette dernière a adopté une délibération autorisant l'acquisition au franc symbolique de l'ensemble des parcelles communes du lotissement, et autorisant le maire à signer tous les documents nécessaires à l'acquisition. Après avoir réalisé de nouvelles études relatives aux coûts estimés des travaux de réfection, de sécurisation des talus et d'entretien, la commune de Faa'a a, par une nouvelle délibération du 15 décembre 2020, abrogé la délibération du 23 février 2016. La commune de Faa'a relève appel du jugement du 7 décembre 2021

par lequel le tribunal administratif de la Polynésie française a annulé la délibération du 15 décembre 2020.

Sur la régularité du jugement attaqué :

2. Aux termes de l'article L. 9 du code de justice administrative : " Les jugements sont motivés ". La commune de Faa'a soutient que les premiers juges n'ont pas recherché, avant d'estimer que la vente des espaces communs était parfaite et que, par suite, la délibération du 23 février 2016, acte détachable d'un contrat de droit privé, avait créé des droits au profit de la SAEM Banque Socredo, quelle était la contrepartie au prix symbolique d'un franc fixé pour la cession par cette délibération. Il ressort cependant des termes du jugement attaqué, notamment de son point 5, que le tribunal a suffisamment expliqué les raisons pour lesquelles la délibération du 23 février 2016 ne pouvait légalement être abrogée, alors au demeurant que la commune n'a pas mentionné, en première instance, la notion de contrepartie au prix de cession, se bornant à indiquer que ce dernier ne tenait pas compte de l'ensemble des coûts de réfection et d'entretien, argument auquel les premiers juges ont répondu. Le jugement attaqué n'est donc pas entaché d'irrégularité.

Sur le bien-fondé du jugement attaqué :

3. Aux termes de l'article L. 242-1 du code des relations entre le public et l'administration, applicable aux communes de Polynésie française : " L'administration ne peut abroger ou retirer une décision créatrice de droits de sa propre initiative ou sur la demande d'un tiers que si elle est illégale et si l'abrogation ou le retrait intervient dans le délai de quatre mois suivant la prise de cette décision. ". 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. / Elle peut être faite par acte authentique ou sous seing privé. ". Et aux termes de l'article 1583 du même code : " Elle 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. ". Il résulte de ces dispositions combinées que la délibération par laquelle une commune autorise sans condition l'acquisition d'un bien au prix fixé par le vendeur est un acte créateur de droits, les parties ayant ainsi marqué leur accord sur l'objet de la vente et sur le prix auquel elle devait s'effectuer. Elle ne peut dès lors être abrogée ou retirée que dans les conditions prévues à l'article L. 242-1 du code des relations entre le public et l'administration.

4. En premier lieu, il résulte de ce qui précède que, contrairement à ce que soutient la commune de Faa'a, les dispositions précitées de l'article 1583 du code civil ne sauraient être regardées comme s'appliquant uniquement à des cessions de biens par des collectivités publiques et non à des acquisitions.

5. En deuxième lieu, il ressort des pièces du dossier que le conseil d'administration de la SAEM Banque Socredo, réuni le 10 septembre 2015, a émis un avis favorable quant à la cession au profit de la commune de Faa'a, au franc symbolique, des parcelles correspondant aux espaces communs du " lotissement Socredo " de Pamatai, précisément désignées. Le procès-verbal de cette réunion indique que le conseil d'administration donne pouvoir à son directeur général ou au directeur général délégué au pôle commercial à l'effet notamment d'entreprendre toutes les démarches utiles auprès de la

commune de Faa'a en vue du transfert des voiries et des espaces à usage collectif du " lotissement Pamatai ". Par ailleurs, l'exposé des motifs de la délibération du 23 février 2016 rappelle que, par un courrier du 5 octobre 2015 signé par son directeur général, la SAEM Banque Socredo a ensuite informé la commune de cet avis. La commune de Faa'a n'est donc pas fondée à soutenir que la vente, réalisée par la délibération du 23 février 2016, n'était pas parfaite au motif que la proposition faite par le vendeur n'émanait pas d'une personne habilitée à cette fin.

6. En troisième lieu, la délibération du 23 février 2016 de la commune de Faa'a, autorisant l'acquisition au franc symbolique de l'ensemble des parcelles communes du lotissement, et autorisant le maire à signer tous les documents nécessaires à l'acquisition, ne comporte aucune réserve ou condition, ne soumettant pas l'acquisition à un accord préalable de la Polynésie française. Ni les dispositions des articles D. 143-11 et D. 143-12 du code de l'aménagement de la Polynésie française, relatives aux conditions financières des transferts d'espaces communs, ni aucun autre texte applicable n'exigeait par ailleurs un tel accord préalable de la Polynésie française, les parcelles concernées, privées et appartenant à la SAEM Banque Socredo, ne devant faire l'objet d'aucun éventuel " déclassement " avant leur cession à la commune. Les circonstances que la voirie avait vocation, à terme, à entrer dans le domaine public, comme le prévoyait en 1964 le cahier des charges du lotissement, et que le lotisseur devait accepter la cession des parcelles concernées à la personne publique en cas de demande de cette dernière, sont à cet égard sans incidence. Enfin, la commune de Faa'a ne peut utilement invoquer l'intérêt de la préservation du domaine public de la Polynésie française, dès lors notamment que les parcelles qui lui ont été cédées par la SAEM Banque Socredo n'appartenaient pas audit domaine. La commune de Faa'a n'est donc pas fondée à soutenir que la vente réalisée par la délibération du 23 février 2016 n'était pas parfaite faute d'accord préalable de la Polynésie française.

7. En quatrième lieu, aux termes de l'article 20 du cahier des charges du " lotissement Socredo " de Pamatai, établi en décembre 1964 : " En ce qui concerne la voirie, le lotisseur s'interdit d'en disposer et d'y créer aucune charge hypothécaire ou autres afin que le transfert envisagé au domaine public du Territoire puisse être effectué en franchise de toutes charges hypothécaires et de tous droits réels autres que les servitudes qui pourrait découler du présent cahier des charges au profit des acquéreurs et celles pouvant résulter du profit des propriétaires voisins d'un usage antérieur ou qui pourraient être créées à ces propriétaires voisins ultérieurement par le lotisseur qui s'en conserve expressément la faculté, lesquelles servitudes deviendront sans objet lorsque la voirie sera classée dans le domaine public du territoire. ". À supposer que la commune de Faa'a, tiers au document contractuel que constitue ce cahier des charges, puisse utilement invoquer, en ce qui concerne la seule voirie composant les parcelles cédées, une telle clause ne présentant pas de caractère réglementaire, la finalité de cette dernière ne peut en tout état de cause être regardée comme ayant été méconnue par la vente litigieuse, dès lors que cette clause avait vocation à empêcher le lotisseur de disposer de la voirie de telle sorte que le transfert ultérieur au domaine public en aurait été compromis. Si ladite clause mentionne le " Territoire ", à savoir la Polynésie française, il est constant que la commune de Faa'a, compétente en matière de voirie communale en application de l'article 43 de la loi organique du 27

février 2004, n'a été créée qu'en 1965, et ne pouvait donc être désignée par le cahier des charges du lotissement en 1964 comme bénéficiaire, à terme, du transfert de la voirie du lotissement dans le domaine public.

8. En cinquième lieu, aux termes de l'article 1163 du code civil : " L'obligation a pour objet une prestation présente ou future. / Celle-ci doit être possible et déterminée ou déterminable. / La prestation est 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. ". Et aux termes de l'article 1591 du même code : " Le prix de la vente doit être déterminé et désigné par les parties. ". Il résulte de ces dispositions qu'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.

9. Il ressort en l'espèce des termes de la délibération du 23 février 2016 de la commune de Faa'a, autorisant l'acquisition au franc symbolique de l'ensemble des parcelles communes du " lotissement Socredo " de Pamatai, et autorisant le maire à signer tous les documents nécessaires à l'acquisition, qu'un prix identifiable et déterminé a été fixé par les parties, s'élevant à un franc symbolique. La délibération du 23 février 2016 ne fait aucune référence à des éléments dépendant de la volonté d'une partie, ni ne prévoit que le prix pourrait varier au regard de circonstances ultérieures. La circonstance que les parcelles objets de la vente impliqueraient par ailleurs des coûts d'entretien ou de réfection élevés est à cet égard sans incidence, alors au demeurant qu'il était loisible à la commune de Faa'a de faire procéder, avant l'adoption de la délibération du 23 février 2016, à toutes études ou expertises utiles à sa prise de décision. Enfin, aucun principe ni aucun texte n'imposait l'existence d'une " contrepartie sérieuse " au prix fixé au franc symbolique, la commune de Faa'a ne pouvant être regardée comme ayant accordé une aide indirecte ou une libéralité à la SAEM Banque Socredo. L'acquisition que la commune a acceptée par la délibération du 23 février 2016 répondait en outre à la mission d'intérêt général qui lui est dévolue en matière de voirie d'intérêt communal. L'appelante n'est donc pas fondée à soutenir que la vente n'était pas parfaite au motif que le prix fixé n'aurait pas été déterminé ni déterminable ou qu'il aurait dû être assorti d'une contrepartie sérieuse.

10. En sixième lieu, aux termes de l'article 1133 du code civil, dans sa version en vigueur entre le 21 mars 1804 et le 1er octobre 2016 : " La cause est illicite, quand elle est prohibée par la loi, quand elle est contraire aux bonnes mœurs ou à l'ordre public. ". Et aux termes de l'article 1131 du même code, en vigueur jusqu'au 1er octobre 2016 : " L'obligation sans cause, ou sur une fausse cause, ou sur une cause illicite, ne peut avoir aucun effet. ".

11. La commune de Faa'a soutient que la vente réalisée par la délibération du 23 février 2016 serait nulle dès lors qu'elle serait dépourvue de cause licite. Toutefois, contrairement à ce que fait valoir l'appelante, en achetant les parcelles communes du " lotissement Socredo " de Pamatai au franc symbolique, la commune de Faa'a n'a pas porté atteinte à la liberté du commerce et de l'industrie. Alors au demeurant que la voirie devait à terme être transférée au domaine public, comme le souligne la commune elle-même lorsqu'elle invoque le cahier des charges du lotissement, l'acquisition en cause doit être regardée comme poursuivant un but d'intérêt général, qui relève des missions de la commune,

même en l'absence de définition par celle-ci d'une " projet précis " d'utilisation. Par suite, la commune de Faa'a n'est pas fondée à soutenir que la vente réalisée par la délibération du 23 février 2016 serait nulle.

12. En dernier lieu, la délibération du 23 février 2016, qui a autorisé l'acquisition au franc symbolique d'un ensemble de parcelles du " lotissement Socredo " de Pamatai et autorisé le maire de la commune ou son représentant à signer tous les documents nécessaires à la parfaite exécution de cette opération, sans subordonner l'accord de la commune à aucune condition, a marqué l'accord des parties sur l'objet de la vente et sur le prix auquel elle devait s'effectuer. Contrairement à ce que soutient l'appelante, cette délibération ne s'est pas bornée à autoriser le maire ou son représentant à signer les pièces relatives à la vente, mais porte bien autorisation de l'acquisition de parcelles précisément désignées. Il résulte de ce qui a été dit aux points 3 à 11 du présent arrêt qu'aucun des arguments de la commune de Faa'a tendant à remettre en cause le caractère parfait de la vente n'est fondé. Par suite, cette délibération a clairement eu pour effet, en application des dispositions de l'article 1583 du code civil, de parfaire la vente et de transférer à la commune de Faa'a la propriété desdites parcelles. La délibération du 23 février 2016 ayant ainsi créé des droits au profit de la SAEM Banque Socredo, elle ne pouvait être abrogée ou retirée que dans les conditions prévues à l'article L. 242-1 du code des relations entre le public et l'administration, citées au point 3 du présent arrêt. Cette même délibération n'étant pas illégale et n'ayant fait l'objet d'aucun recours contentieux, la commune de Faa'a ne pouvait légalement l'abroger par la délibération du 15 décembre 2020.

13. Il résulte de tout ce qui précède que la commune de Faa'a n'est pas fondée à soutenir que c'est à tort que, par le jugement attaqué du 7 décembre 2021, le tribunal administratif de la Polynésie française a annulé la délibération n° 71/2020 du 15 décembre 2020 du conseil municipal de la commune de Faa'a.

Sur les frais liés au litige :

14. Les dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative font obstacle à ce que soit mis à la charge de la SAEM Banque Socredo, qui n'est pas la partie perdante dans la présente instance, le versement d'une somme à la commune de Faa'a au titre des frais exposés par elle et non compris dans les dépens. Il y a lieu en revanche, dans les circonstances de l'espèce, de mettre à la charge de cette dernière le versement de la somme de 1 500 euros à la SAEM Banque Socredo en application des mêmes dispositions.

D É C I D E :

Article 1er : La requête de la commune de Faa'a est rejetée.

Article 2 : La commune de Faa'a versera la somme de 1 500 euros à la SAEM Banque Socredo en application des dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Article 3 : Le présent arrêt sera notifié à la commune de Faa'a et à la société anonyme d'économie mixte (SAEM) Banque Socredo.

Délibéré après l'audience du 25 avril 2024, à laquelle siégeaient :

- M. Ivan Luben, président de chambre,

- Mme Marie-Isabelle Labetoulle, première conseillère,
- Mme Gaëlle Mornet, première conseillère.

Rendu public par mise à disposition au greffe le 29 juillet 2024.

La rapporteure,

G. ALe président,

I. LUBEN

Le greffier,

É. MOULIN

La République mande et ordonne au haut-commissaire de la République en Polynésie française, en ce qui le concerne, ou à tous commissaires de justice à ce requis, en ce qui concerne les voies de droit commun, contre les parties privées, de pourvoir à l'exécution de la présente décision.