

Conseil d'État

**N° 391840**

ECLI:FR:CECHR:2016:391840.20161209

Mentionné dans les tables du recueil Lebon

**7ème - 2ème chambres réunies**

M. Marc Pichon de Vendeuil, rapporteur

M. Gilles Pellissier, rapporteur public

SCP GASCHIGNARD ; SCP FABIANI, LUC-THALER, PINATEL, avocat(s)

lecture du vendredi 9 décembre 2016

**REPUBLIQUE FRANCAISE**

**AU NOM DU PEUPLE FRANCAIS**

Vu la procédure suivante :

M. A...Euzière a saisi le tribunal administratif de Nice d'une demande tendant à l'annulation de la délibération du 26 juin 2009 du conseil municipal de Grasse approuvant le protocole transactionnel conclu entre la communauté d'agglomération " Pôle Azur Provence " (CAPAP), la commune de Grasse et la société Foncière Europe. Le même requérant a également saisi ce tribunal, avec M. G...E..., M. D...H..., M. C...F...et Mme B...I..., d'une demande tendant à l'annulation de la délibération du 19 juin 2009 du conseil communautaire de la CAPAP approuvant ce même protocole transactionnel. Par deux jugements n° 0903233 et n° 0903236 du 9 juillet 2013, le tribunal a annulé ces délibérations.

Par un arrêt n°s 13MA03627, 13MA03628 du 18 mai 2015, la cour administrative d'appel de Marseille a rejeté l'appel de la société Foncière Europe contre ces jugements et a enjoint aux parties de procéder à la résolution de la transaction objet des délibérations litigieuses dans un délai de quatre mois à compter de la notification de son arrêt, ou, à défaut d'un tel accord, a enjoint à la communauté d'agglomération " Pôle Azur Provence " de saisir le juge du contrat afin qu'il tire les conséquences de son arrêt.

Par un pourvoi sommaire et un mémoire complémentaire, enregistrés au secrétariat du contentieux du Conseil d'Etat les 17 juillet et 16 octobre 2015, la société Foncière Europe

demande au Conseil d'Etat :

1°) d'annuler cet arrêt en tant qu'il rejette ses requêtes d'appel et fait droit aux conclusions incidentes de M. Euzière ;

2°) de mettre à la charge de M. Euzière une somme de 5 000 euros au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Vu les autres pièces du dossier ;

Vu :

- le code civil, notamment son article 2044 ;
- le code général des collectivités territoriales ;
- le code de justice administrative ;

Après avoir entendu en séance publique :

- le rapport de M. Marc Pichon de Vendeuil, maître des requêtes,
- les conclusions de M. Gilles Pellissier, rapporteur public.

La parole ayant été donnée, avant et après les conclusions, à la SCP Fabiani, Luc-Thaler, Pinatel, avocat de la société Foncière Europe, et à la SCP Gaschignard, avocat de la communauté d'agglomération du Pays de Grasse.

1. Considérant qu'il ressort des pièces du dossier soumis aux juges du fond que la société Foncière Europe, qui exerce l'activité de marchand de biens immobiliers, a manifesté en 2007 son intention de se porter acquéreur auprès de la société Symrise, qui y exploitait une usine de parfums, d'une friche industrielle située sur le territoire de la commune de Grasse, en vue d'y réaliser un parc d'entreprises ; que, dans cette perspective, elle s'est rapprochée de la communauté d'agglomération " Pôle Azur Provence ", devenue depuis communauté d'agglomération du Pays de Grasse ; que la communauté d'agglomération a exprimé son souhait de participer au projet, dès lors que celui-ci devait être destiné en priorité aux industries de la parfumerie ; que, toutefois, les entreprises du secteur de la parfumerie ayant fait connaître leur absence d'intérêt pour l'opération envisagée, la communauté d'agglomération a finalement renoncé à s'y associer et a décidé d'acquérir l'ensemble immobilier ; que la commune de Grasse a exercé son droit de préemption au profit de la communauté d'agglomération par un arrêté en date du 15 février 2008 ;

qu'estimant avoir été victime d'une rupture abusive des négociations engagées avec la communauté d'agglomération et d'une faute de la commune de Grasse dans l'exercice de son droit de préemption, la société Foncière Europe a saisi de recours indemnitaires le tribunal administratif de Nice ; que les parties ayant cependant trouvé un accord amiable, les assemblées délibérantes de la communauté d'agglomération et de la commune de Grasse ont approuvé, les 19 et 26 juin 2009, un protocole transactionnel tripartite ; que, sur la demande de M. Euzière, conseiller municipal de Grasse, et de plusieurs contribuables de la commune, le tribunal administratif de Nice a annulé ces délibérations par un jugement du 9 juillet 2013 ; que la société Foncière Europe se pourvoit en cassation contre l'arrêt de la cour administrative d'appel de Marseille du 18 mai 2015 en tant qu'il rejette ses requêtes d'appel et enjoint aux parties de procéder à la résolution de la transaction approuvée par les délibérations litigieuses dans un délai de quatre mois à compter de la notification de son arrêt ;

2. Considérant que, pour estimer que la transaction approuvée par les délibérations attaquées constituait une libéralité de la part de la collectivité publique et présentait par conséquent un caractère illicite, la cour administrative d'appel de Marseille a examiné séparément le contenu de chacun des chefs de préjudice pris en compte dans l'accord transactionnel et a apprécié pour chacun d'eux, pris isolément, si les indemnités négociées n'étaient pas manifestement disproportionnées ; qu'en raisonnant ainsi, alors que les concessions réciproques consenties par les parties dans le cadre d'une transaction doivent être appréciées de manière globale, la cour a commis une erreur de droit ; que, par suite et sans qu'il soit besoin d'examiner les autres moyens du pourvoi, son arrêt doit être annulé en tant qu'il rejette les requêtes d'appel de la société Foncière Europe et fait droit aux conclusions incidentes de M. Euzière ;

3. Considérant qu'il y a lieu, dans les circonstances de l'espèce, de régler l'affaire au fond dans la limite de l'annulation prononcée, en application des dispositions de l'article L. 821-2 du code de justice administrative ;

4. Considérant qu'en vertu de l'article 2044 du code civil, la transaction est un contrat par lequel les parties terminent une contestation née ou préviennent une contestation à naître ; qu'il ressort des pièces du dossier que le protocole d'accord approuvé par les délibérations attaquées des 19 et 26 juin 2009 a pour objet de mettre fin, par des concessions réciproques, au litige porté devant la juridiction administrative ; qu'il ressort des mêmes pièces que la communauté d'agglomération s'est engagée à indemniser les pertes subies par la société Foncière Europe pour un montant de 450 000 euros hors taxe et à garantir cette société de tout redressement fiscal en matière de TVA durant les quatre années suivantes ainsi qu'à garantir la commune de Grasse des condamnations éventuelles susceptibles de procéder d'une irrégularité de la décision de préemption et à indemniser la société Foncière Europe de son manque à gagner à hauteur de 300 000 euros hors taxe ; qu'en contrepartie, la société Foncière Europe et son gérant se sont engagés à se désister de leurs recours ;

5. Considérant que si la rupture unilatérale, par la personne publique, pour un motif d'intérêt général, des négociations préalables à la passation d'un contrat n'est pas de nature à engager sa responsabilité pour faute, cette responsabilité peut, toutefois, être mise en cause lorsque la personne publique, au cours des négociations, a incité son

partenaire à engager des dépenses en lui donnant, à tort, l'assurance qu'un tel contrat serait signé, sous réserve que ce dernier n'ait pu légitimement ignorer le risque auquel il s'exposait ; qu'en revanche, alors même qu'une telle assurance aurait été donnée, elle ne peut créer aucun droit à la conclusion du contrat ; que la perte du bénéfice que le partenaire pressenti escomptait de l'opération ne saurait, dans cette hypothèse, constituer un préjudice indemnisable ; qu'ainsi, dans les circonstances de l'espèce, compte tenu de l'octroi à la société Foncière Europe d'une somme de 300 000 euros au titre de son manque à gagner, chef de préjudice non indemnisable, et de ce que, ainsi qu'il ressort des pièces du dossier, le montant de 450 000 euros prévu au titre des pertes subies n'est pas sous-évalué, la transaction approuvée par les délibérations contestées, qui prévoit le versement d'une somme de 750 000 euros à la société, doit être regardée comme comportant, dans son ensemble, des concessions manifestement disproportionnées et donc comme constitutive d'une libéralité de la part de la communauté d'agglomération " Pôle Azur Provence " et de la commune de Grasse ; que, par suite, la société Foncière Europe n'est pas fondée à se plaindre de ce que le tribunal administratif de Nice a annulé les délibérations des 19 et 26 juin 2009 de la communauté d'agglomération " Pôle Azur Provence " et de la commune de Grasse ;

6. Considérant que les conclusions tendant à ce qu'il soit enjoint au président de la communauté d'agglomération du Pays de Grasse, venant aux droits de la communauté d'agglomération " Pôle Azur Provence ", de résilier la transaction tripartite, qui est entièrement exécutée, doivent être regardées comme tendant à la résolution de celle-ci ; que l'illégalité entachant les délibérations ayant approuvé la signature de la transaction justifie, en raison de sa gravité et sans que s'y oppose un motif d'intérêt général, qu'il soit enjoint aux parties à la convention de procéder à sa résolution amiable et, à défaut d'une telle résolution dans les quatre mois de la notification de la présente décision, qu'il soit enjoint à la communauté d'agglomération du Pays de Grasse de saisir le juge du contrat afin qu'il tire les conséquences de la présente décision ; qu'en revanche, la présente décision, qui n'a pas par elle-même pour effet de faire disparaître rétroactivement le contrat, une telle conséquence s'attachant soit à la résolution convenue par les parties, soit à la décision du juge du contrat, n'implique pas qu'il soit enjoint dès à présent à la société Foncière Europe de procéder au reversement des sommes qui lui ont été versées ; qu'il est, au surplus, loisible aux parties de procéder à une nouvelle négociation en vue de déterminer l'indemnisation due à la société ; que, par suite, il y a lieu de rejeter la demande de M. Euzière tendant à ce que soit ordonné le reversement des sommes perçues par la société Foncière Europe ;

7. Considérant que les dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative font obstacle à ce qu'une somme soit mise à ce titre à la charge de M. Euzière qui n'est pas, dans la présente instance, la partie perdante ; qu'il y a lieu, en revanche, dans les circonstances de l'espèce, de mettre à la charge, d'une part, de la société Foncière Europe et, d'autre part, de la communauté d'agglomération du Pays de Grasse, venant aux droits de la communauté d'agglomération " Pôle Azur Provence ", la somme de 1 500 euros à verser à M. Euzière au titre des mêmes dispositions ;

DECIDE :

-----  
Article 1er : L'arrêt de la cour administrative d'appel de Marseille du 18 mai 2015 est annulé en tant qu'il rejette les requêtes d'appel de la société Foncière Europe et fait droit aux conclusions incidentes de M. Euzière.

Article 2 : Les requêtes d'appel de la société Foncière Europe sont rejetées.

Article 3 : Il est enjoint aux parties à la transaction de procéder à sa résolution amiable dans un délai de quatre mois à compter de la notification de la présente décision à son dernier destinataire ou, à défaut d'un tel accord dans le délai imparti, de saisir le juge du contrat afin qu'il tire les conséquences de la présente décision.

Article 4 : Le surplus des conclusions d'appel de M. Euzière est rejeté.

Article 5 : La société Foncière Europe et la communauté d'agglomération du Pays de Grasse verseront chacune la somme de 1 500 euros à M. Euzière au titre des dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative. Les conclusions présentées par la société Foncière Europe au titre des mêmes dispositions sont rejetées.

Article 6 : La présente décision sera notifiée à la société Foncière Europe, à la communauté d'agglomération du Pays de Grasse, à la commune de Grasse et à M. A...Euzière.

**Abstrats** : 18 COMPTABILITÉ PUBLIQUE ET BUDGET. - INTERDICTION DES LIBÉRALITÉS - CAS D'UNE TRANSACTION - 1) APPRÉCIATION GLOBALE DU CARACTÈRE MANIFESTEMENT DISPROPORTIONNÉ DES CONCESSIONS RÉCIPROQUES - 2) CAS D'UNE TRANSACTION SUR UN LITIGE DE RUPTURE DE NÉGOCIATIONS CONTRACTUELLES - A) RÈGLES GÉNÉRALES - B) LIBÉRALITÉ EN L'ESPÈCE.

37-07-01 JURIDICTIONS ADMINISTRATIVES ET JUDICIAIRES. - TRANSACTION - APPRÉCIATION DU CARACTÈRE DE LIBÉRALITÉ - 1) APPRÉCIATION GLOBALE DU CARACTÈRE MANIFESTEMENT DISPROPORTIONNÉ DES CONCESSIONS RÉCIPROQUES - 2) CAS D'UNE TRANSACTION SUR UN LITIGE DE RUPTURE DE NÉGOCIATIONS CONTRACTUELLES - A) RÈGLES GÉNÉRALES - B) LIBÉRALITÉ EN L'ESPÈCE.

39-01-03 MARCHÉS ET CONTRATS ADMINISTRATIFS. NOTION DE CONTRAT ADMINISTRATIF. DIVERSES SORTES DE CONTRATS. - TRANSACTION - APPRÉCIATION DU CARACTÈRE DE LIBÉRALITÉ - 1) APPRÉCIATION GLOBALE DU CARACTÈRE MANIFESTEMENT DISPROPORTIONNÉ DES CONCESSIONS RÉCIPROQUES - 2) CAS D'UNE TRANSACTION SUR UN LITIGE DE RUPTURE DE NÉGOCIATIONS CONTRACTUELLES - A) RÈGLES GÉNÉRALES - B) LIBÉRALITÉ EN L'ESPÈCE.

39-02 MARCHÉS ET CONTRATS ADMINISTRATIFS. FORMATION DES CONTRATS ET MARCHÉS. - RUPTURE DES NÉGOCIATIONS CONTRACTUELLES - FAUTE DE LA PERSONNE PUBLIQUE - ABSENCE EN PRINCIPE - EXCEPTION - ASSURANCE

## DONNÉE DE LA CONCLUSION DU CONTRAT CONDUISANT LE CANDIDAT À EXPOSER DES DÉPENSES.

60-01-03-03 RESPONSABILITÉ DE LA PUISSANCE PUBLIQUE. FAITS SUSCEPTIBLES OU NON D'OUVRIRE UNE ACTION EN RESPONSABILITÉ. AGISSEMENTS ADMINISTRATIFS SUSCEPTIBLES D'ENGAGER LA RESPONSABILITÉ DE LA PUISSANCE PUBLIQUE. PROMESSES. - RUPTURE DES NÉGOCIATIONS CONTRACTUELLES - FAUTE DE LA PERSONNE PUBLIQUE - ABSENCE EN PRINCIPE - EXCEPTION - ASSURANCE DONNÉE DE LA CONCLUSION DU CONTRAT CONDUISANT LE CANDIDAT À EXPOSER DES DÉPENSES.

**Résumé :** 18 1) Pour déterminer si une transaction constitue une libéralité consentie de façon illicite par une collectivité publique, les concessions réciproques consenties par les parties dans le cadre de cette transaction doivent être appréciées de manière globale, et non en recherchant si, pour chaque chef de préjudice pris isolément, les indemnités négociées ne sont pas manifestement disproportionnées...,,2) Cas d'une transaction sur un litige de rupture de négociations contractuelles avec une société.... ,,a) La rupture unilatérale, par la personne publique, pour un motif d'intérêt général, des négociations préalables à la passation d'un contrat n'est pas de nature à engager sa responsabilité pour faute. Cette responsabilité peut, toutefois, être mise en cause lorsque la personne publique, au cours des négociations, a incité son partenaire à engager des dépenses en lui donnant, à tort, l'assurance qu'un tel contrat serait signé, si celui-ci peut soutenir qu'il ignorait légitimement le risque auquel il s'exposait. En revanche, alors même qu'une telle assurance aurait été donnée, elle ne peut créer aucun droit à la conclusion du contrat. La perte du bénéfice que le partenaire pressenti escomptait de l'opération ne saurait, dans cette hypothèse, constituer un préjudice indemnisable.... ,,b) Dans les circonstances de l'espèce, compte tenu de l'octroi à la société d'une somme de 300 000 euros au titre de son manque à gagner, chef de préjudice non indemnisable, et de ce que le montant de 450 000 euros prévu au titre des pertes subies n'est pas sous-évalué, la transaction doit être regardée comme comportant, dans son ensemble, des concessions manifestement disproportionnées et donc comme constitutive d'une libéralité.

37-07-01 1) Pour déterminer si une transaction constitue une libéralité consentie de façon illicite par une collectivité publique, les concessions réciproques consenties par les parties dans le cadre de cette transaction doivent être appréciées de manière globale, et non en recherchant si, pour chaque chef de préjudice pris isolément, les indemnités négociées ne sont pas manifestement disproportionnées...,,2) Cas d'une transaction sur un litige de rupture de négociations contractuelles avec une société.... ,,a) La rupture unilatérale, par la personne publique, pour un motif d'intérêt général, des négociations préalables à la passation d'un contrat n'est pas de nature à engager sa responsabilité pour faute. Cette responsabilité peut, toutefois, être mise en cause lorsque la personne publique, au cours des négociations, a incité son partenaire à engager des dépenses en lui donnant, à tort, l'assurance qu'un tel contrat serait signé, si celui-ci peut soutenir qu'il ignorait légitimement le risque auquel il s'exposait. En revanche, alors même qu'une telle assurance aurait été donnée, elle ne peut créer aucun droit à la conclusion du contrat. La perte du bénéfice que le partenaire pressenti escomptait de l'opération ne saurait, dans cette hypothèse, constituer un préjudice indemnisable.... ,,b) Dans les circonstances de l'espèce, compte tenu de l'octroi à la société d'une somme de 300 000 euros au titre de son manque à gagner, chef de préjudice non indemnisable, et de ce que le montant de 450 000 euros prévu au titre des pertes subies n'est pas sous-évalué, la transaction doit être regardée comme comportant, dans son ensemble, des concessions manifestement

disproportionnées et donc comme constitutive d'une libéralité.

39-01-03 1) Pour déterminer si une transaction constitue une libéralité consentie de façon illicite par une collectivité publique, les concessions réciproques consenties par les parties dans le cadre de cette transaction doivent être appréciées de manière globale, et non en recherchant si, pour chaque chef de préjudice pris isolément, les indemnités négociées ne sont pas manifestement disproportionnées.,,2) Cas d'une transaction sur un litige de rupture de négociations contractuelles avec une société.... ,,a) La rupture unilatérale, par la personne publique, pour un motif d'intérêt général, des négociations préalables à la passation d'un contrat n'est pas de nature à engager sa responsabilité pour faute. Cette responsabilité peut, toutefois, être mise en cause lorsque la personne publique, au cours des négociations, a incité son partenaire à engager des dépenses en lui donnant, à tort, l'assurance qu'un tel contrat serait signé, si celui-ci peut soutenir qu'il ignorait légitimement le risque auquel il s'exposait. En revanche, alors même qu'une telle assurance aurait été donnée, elle ne peut créer aucun droit à la conclusion du contrat. La perte du bénéfice que le partenaire pressenti escomptait de l'opération ne saurait, dans cette hypothèse, constituer un préjudice indemnisable.... ,,b) Dans les circonstances de l'espèce, compte tenu de l'octroi à la société d'une somme de 300 000 euros au titre de son manque à gagner, chef de préjudice non indemnisable, et de ce que le montant de 450 000 euros prévu au titre des pertes subies n'est pas sous-évalué, la transaction doit être regardée comme comportant, dans son ensemble, des concessions manifestement disproportionnées et donc comme constitutive d'une libéralité.

39-02 La rupture unilatérale, par la personne publique, pour un motif d'intérêt général, des négociations préalables à la passation d'un contrat n'est pas de nature à engager sa responsabilité pour faute. Cette responsabilité peut, toutefois, être mise en cause lorsque la personne publique, au cours des négociations, a incité son partenaire à engager des dépenses en lui donnant, à tort, l'assurance qu'un tel contrat serait signé, si celui-ci peut soutenir qu'il ignorait légitimement le risque auquel il s'exposait. En revanche, alors même qu'une telle assurance aurait été donnée, elle ne peut créer aucun droit à la conclusion du contrat. La perte du bénéfice que le partenaire pressenti escomptait de l'opération ne saurait, dans cette hypothèse, constituer un préjudice indemnisable.

60-01-03-03 La rupture unilatérale, par la personne publique, pour un motif d'intérêt général, des négociations préalables à la passation d'un contrat n'est pas de nature à engager sa responsabilité pour faute. Cette responsabilité peut, toutefois, être mise en cause lorsque la personne publique, au cours des négociations, a incité son partenaire à engager des dépenses en lui donnant, à tort, l'assurance qu'un tel contrat serait signé, si celui-ci peut soutenir qu'il ignorait légitimement le risque auquel il s'exposait. En revanche, alors même qu'une telle assurance aurait été donnée, elle ne peut créer aucun droit à la conclusion du contrat. La perte du bénéfice que le partenaire pressenti escomptait de l'opération ne saurait, dans cette hypothèse, constituer un préjudice indemnisable.