

**TRIBUNAL ADMINISTRATIF  
DE POITIERS**

**N° 1800028**

---

ETABLISSEMENT PUBLIC FONCIER DE  
NOUVELLE-AQUITAINE

---

M. Damien Fernandez  
Rapporteur

---

M. Frédéric Plas  
Rapporteur public

---

Audience du 4 juin 2020  
Lecture du 18 juin 2020

---

C

**RÉPUBLIQUE FRANÇAISE**

**AU NOM DU PEUPLE FRANÇAIS**

Le tribunal administratif de Poitiers

(2<sup>ème</sup> chambre)

Vu la procédure suivante :

Par une requête et des mémoires, enregistrés le 5 janvier 2018, le 19 novembre 2018 et le 18 février 2019, et un dernier mémoire non communiqué enregistré le 12 avril 2019, l'Etablissement public foncier de Nouvelle-Aquitaine (EPF), représenté par Me Drageon, demande au tribunal, dans le dernier état de ses écritures :

1°) d'annuler la délibération du 3 juillet 2017 par laquelle le conseil municipal de la commune de Dolus d'Oléron a refusé d'acquérir les parcelles cadastrées section AE n° 120, 133 et 134 situées au lieu-dit Fief Melon au prix de 1 264 861 euros, ainsi que la décision implicite du 7 novembre 2017 rejetant son recours gracieux ;

2°) de condamner la commune de Dolus d'Oléron au paiement de la somme de 100 000 euros ainsi que des intérêts au taux légal à compter du jugement à intervenir en réparation des préjudices qu'il estime avoir subis en raison de la résistance abusive de la commune ;

3°) à titre subsidiaire, de condamner la commune de Dolus d'Oléron au paiement de la somme de 1 264 861 euros assortie d'intérêts au taux marginal de la BCE en vigueur à la date de l'échéance de la convention du 2 août 2017, majoré de sept points, courant à compter de cette dernière date jusqu'au jugement à intervenir, à titre de dommages-intérêts pour méconnaissance de ses engagements contractuels ;

4°) d'enjoindre à la commune de Dolus d'Oléron d'acquérir les parcelles AE n° 120, 133 et 134 au prix de 1 264 861 euros assorti d'intérêts au taux marginal de la BCE en vigueur à la date de l'échéance de la convention du 2 août 2017, majoré de sept points, courant à compter

de cette dernière date jusqu'à la libération entre les mains du notaire chargé de l'acquisition, de l'ensemble des sommes dues par la commune ;

5°) de mettre à la charge de la commune de Dolus d'Oléron la somme de 10 000 euros en application des dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Il soutient que :

- la délibération du 3 juillet 2017 est illégale en ce qu'elle méconnaît l'article L.2121-13 du code général des collectivités territoriales et les stipulations du contrat conclut avec la commune de Dolus d'Oléron ;

- cette délibération doit être regardée comme une mesure de résiliation ;

- le refus de racheter les terrains constitue une résistance abusive causant un préjudice évalué à 100 000 euros ;

- la commune a commis une faute en ne respectant pas les obligations stipulées dans la convention de projet du 2 août 2012 et notamment l'obligation de rachat des terrains ;

- le préjudice découlant de cette faute contractuelle est évalué à 1 264 861 euros ;

- il n'a commis aucune faute de nature à exonérer la commune de sa responsabilité.

Par des mémoires en défense, enregistrés le 2 octobre 2018, le 15 janvier 2019 et le 14 mars 2019, la commune de Dolus d'Oléron, représentée par Me Cazin conclut dans le dernier état de ses écritures à ce qu'il soit sursis à la requête dans l'attente du jugement du tribunal judiciaire de La Rochelle, ou en tout état de cause au rejet de la requête et à ce que soit mise à la charge du requérant la somme de 8 000 euros en application des dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Elle soutient que :

- l'action en nullité de la vente engagée devant le juge judiciaire par l'EPF aurait pour effet, s'il obtenait gain de cause, de priver d'objet la présente instance de sorte que la bonne administration de la justice implique qu'il soit sursis à statuer dans l'attente du jugement judiciaire ;

- les conclusions à fin d'annulation sont irrecevables dès lors que le cocontractant ne peut pas obtenir l'annulation d'une décision se rapportant à l'exécution du contrat ;

- l'EPF a commis une faute en acquérant les terrains sans rechercher si le projet d'aménagement voulu par la commune était réalisable ;

- l'EPF a également commis une faute en manquant à ses obligations de conseil et d'assistance dès lors qu'il n'a pas averti la commune des risques concernant la réalisation du projet d'aménagement ;

- la valeur réelle des parcelles en cause s'élève à 10 850 euros ;

- les autres moyens soulevés par le requérant ne sont pas fondés.

Par une lettre du 4 février 2020, les parties ont été informées, en application des dispositions de l'article R. 611-7 du code de justice administrative, de ce que le jugement était susceptible d'être fondé sur un moyen relevé d'office, tiré de l'irrecevabilité des conclusions indemnitaires fondées sur la résistance abusive en raison de l'absence de demande préalable.

Vu :

- les autres pièces du dossier ;

- l'ordonnance du 22 janvier 2020, par laquelle le président du tribunal a taxé les frais de l'expertise réalisée par M. Edouard De Luze.

Vu :

- le code général des collectivités territoriales ;
- le décret n° 2008-645 du 30 juin 2008 ;
- 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 M. Fernandez,
- les conclusions de M. Plas, rapporteur public,
- et les observations de Me Zenna, représentant l'EPF, et de Me Cazin, représentant la commune de Dolus d'Oléron.

Considérant ce qui suit :

1. Le 6 mars 2008, la commune de Dolus d'Oléron s'est engagée à acquérir auprès du comité inter-entreprises Thales et adhérents, dans un délai expirant le 30 juin 2012, trois parcelles cadastrées section AE n° 120, 133 et 134 situées au lieu-dit « Fief Melon » sur le territoire de cette commune, d'une superficie totale de 36 145 m<sup>2</sup>. Par convention du 2 août 2012, la commune, a confié la maîtrise foncière de cette zone à l'Etablissement public foncier (EPF) de Poitou-Charentes (devenu EPF Nouvelle-Aquitaine) chargé notamment d'acquérir les terrains en vue d'une opération d'aménagement à vocation d'habitat, les terrains ayant vocation à être rachetés, par la commune ou par un opérateur de son choix au plus tard à l'expiration de la convention, conclue pour une durée de cinq ans. L'EPF a acquis les terrains par un acte authentique le 18 décembre 2012, au prix de 1 157 994,96 euros. A l'expiration de la convention de portage de 2012, l'EPF a mis en demeure la commune, le 19 juin 2017, d'acquérir les terrains au prix fixé par la convention incluant les frais de portage soit la somme de 1 247 296,52 euros. Par délibération du 3 juillet 2017, la commune a refusé de procéder à cette acquisition au prix demandé. L'EPF a formé un recours gracieux le 7 septembre 2017 qui a été implicitement rejeté le 7 novembre 2017. L'EPF demande à titre principal l'annulation de la délibération du 3 juillet 2017 ainsi que de la décision du 7 novembre 2017 et, à titre subsidiaire, la condamnation de la commune au paiement de la somme de 1 264 861 euros.

Sur la recevabilité des conclusions indemnitaires fondées sur la résistance abusive :

2. Aux termes de l'article R. 421-1 du code de justice administrative : « *La juridiction ne peut être saisie que par voie de recours formé contre une décision, et ce, dans les deux mois à partir de la notification ou de la publication de la décision attaquée. / Lorsque la requête tend au paiement d'une somme d'argent, elle n'est recevable qu'après l'intervention de la décision prise par l'administration sur une demande préalablement formée devant elle* ». Il résulte de ces dispositions qu'en l'absence d'une décision de l'administration rejetant une demande formée devant elle par le requérant ou pour son compte, une requête tendant au versement d'une somme d'argent est irrecevable et peut être rejetée pour ce motif même si, dans son mémoire en défense, l'administration n'a pas soutenu que cette requête était irrecevable, mais seulement que les

conclusions du requérant n'étaient pas fondées. En revanche, les termes du second alinéa de l'article R. 421-1 du code de justice administrative n'impliquent pas que la condition de recevabilité de la requête tenant à l'existence d'une décision de l'administration s'apprécie à la date de son introduction. Cette condition doit être regardée comme remplie si, à la date à laquelle le juge statue, l'administration a pris une décision, expresse ou implicite, sur une demande formée devant elle. Par suite, l'intervention d'une telle décision en cours d'instance régularise la requête, sans qu'il soit nécessaire que le requérant confirme ses conclusions et alors même que l'administration aurait auparavant opposé une fin de non-recevoir fondée sur l'absence de décision.

3. L'EPF demande la condamnation de la commune à une somme de 100 000 euros en réparation du préjudice qu'il aurait subi du fait de la résistance abusive de cette dernière. Toutefois, il ne ressort pas des pièces du dossier qu'une demande en ce sens aurait été adressée à la commune par l'EPF sur ce fondement ni préalablement à la présente instance ni au cours de celle-ci. Par suite, ces conclusions indemnitaires sont irrecevables et ne peuvent qu'être rejetées.

Sur la recevabilité des conclusions tendant à l'annulation de la décision attaquée :

4. Si une partie à un contrat administratif peut, eu égard à la portée d'une telle mesure d'exécution, former devant le juge du contrat un recours de plein contentieux contestant la validité de la résiliation de ce contrat et tendant à la reprise des relations contractuelles, ce juge, saisi par une partie d'un litige relatif à une mesure d'exécution du contrat autre qu'une résiliation, peut seulement rechercher si cette mesure est intervenue dans des conditions de nature à ouvrir droit à indemnité.

5. La délibération du 3 juillet 2017 de la commune de Dolus d'Oléron n'a pas pour objet de résilier le contrat. Ainsi, l'EPF ne peut demander l'annulation de cette mesure, portant modification unilatérale du contrat, mais seulement l'indemnisation du préjudice qu'une telle mesure lui a causé. Par suite, il y a lieu d'accueillir la fin de non-recevoir opposée par la commune et de rejeter les conclusions à fin d'annulation lesquelles sont irrecevables.

Sur la responsabilité contractuelle de la commune :

En ce qui concerne la faute :

6. La convention de portage foncier conclut entre la commune et l'EPF le 2 août 2012 stipulait que : « *article 4.2. « Les engagements de la Commune » : La Commune en adhérant au présent dispositif s'engage à : [...] racheter elle-même ou par un ou plusieurs tiers de son choix, les biens acquis par l'EPF PC dans les conditions précisées à l'article 9.2 de la présente convention [relatif à la détermination du prix de cession] et ce, avant la date d'expiration de la présente convention. »*. L'article 9.1 de cette même convention prévoyait que : « *La Commune rachètera ou fera racheter par un ou des opérateurs de son choix, par acte notarié, les immeubles acquis par l'EPF PC. [...] L'acquéreur prendra les immeubles dans l'état où ils se trouvent lors de l'entrée en jouissance. Il jouira des servitudes actives et supportera celles passives. Tous les frais accessoires à cette vente seront supportés par lui.* ». Enfin, l'article 14.2 de ce même contrat stipulait : « *Dans le cas où les terrains ne seraient pas cédés à un opérateur pour la réalisation du projet initialement prévu, la Commune rachètera les biens aux conditions fixées par la présente convention. Conformément à sa politique et aux objectifs présentés dans la présente convention, la Commune s'engage à : [...] racheter elle-même ou à faire racheter par un ou plusieurs tiers de son choix, les biens acquis par l'EPF PC dans les conditions précisées à*

*l'article 9.2 de la présente convention et ce, avant la date d'expiration de la présente convention. ».*

7. Par ailleurs, l'article 2 du décret n° 2008-645 du 30 juin 2008 modifié portant création de l'EPF Poitou-Charentes dispose que : « *Conformément aux dispositions de l'article L. 321-1 du code de l'urbanisme, l'établissement est habilité à procéder à toutes acquisitions foncières et opérations immobilières et foncières de nature à faciliter l'aménagement. Il peut aussi effectuer les études et travaux nécessaires à leur accomplissement et, le cas échéant, participer à leur financement. Ces missions peuvent être réalisées par l'établissement public foncier soit pour son compte ou celui de l'Etat et de ses établissements publics, soit pour celui des collectivités territoriales, de leurs groupements, ou de leurs établissements publics en application de conventions passées avec eux. Pour les opérations passées pour le compte des collectivités territoriales, de leurs groupements, ou de leurs établissements publics, ces conventions prévoient obligatoirement le rachat des biens dans un délai déterminé et, le cas échéant, la garantie de l'emprunt souscrit. ».*

8. Il résulte de l'instruction que, le 3 juillet 2017, la commune de Dolus d'Oléron a décidé de ne pas acquérir les terrains préalablement achetés pour son compte par l'Etablissement public foncier alors même que la convention impose de procéder au rachat des terrains. Ainsi, en décidant de pas racheter les parcelles acquises pour son compte par l'Etablissement public foncier, la commune de Dolus d'Oléron a méconnu ses engagements contractuels et a commis une faute de nature à engager sa responsabilité.

En ce qui concerne la faute de l'Etablissement public foncier :

9. La commune de Dolus d'Oléron fait néanmoins valoir que l'Etablissement public foncier a manqué à son devoir de conseil et d'assistance en ne l'informant pas de l'impossibilité de réaliser le projet envisagé et a commis une imprudence fautive en ne sollicitant pas la délivrance de certificats d'urbanisme opérationnels permettant ainsi de s'assurer de la faisabilité du projet avant l'achat des terrains. Elle soutient que ces fautes sont de nature à l'exonérer de sa responsabilité.

10. Il résulte de l'instruction que la commune de Dolus d'Oléron a classé, lors de la révision de son plan local d'urbanisme en 2007, les parcelles situées au lieu-dit Fief Melon en zone Auf destinée à être ouverte à l'urbanisation. La commune a également signé le compromis de vente des parcelles en cause en 2008, a autorisé son maire et l'EPF, par une délibération du 11 octobre 2012, à procéder à l'acquisition définitive des terrains et a adressé une lettre au notaire le 14 décembre 2012, soit quatre jours avant la signature de l'acte authentique, confirmant la constructibilité des terrains en raison de leur classement en zone Auf. Par ailleurs, le maire de la commune a également délivré le 22 octobre 2012 un certificat d'urbanisme informatif, permettant ainsi de lever une des conditions suspensives du compromis, faisant état du caractère constructible du secteur et ne mentionnant pas l'application de la loi Littoral à cette zone. De plus, si la commune considère que l'EPF aurait dû l'informer de l'existence d'une zone humide, il est constant que le rapport de la société Hemis de 2012 ne mentionne pas la présence d'une telle zone laquelle n'a été clairement révélée que par la mission d'assistance à maîtrise d'ouvrage, réalisée par Siam conseils le 5 juin 2014, et par la lettre de la sous-préfète de Rochefort du 24 novembre 2014. Enfin, il apparaît notamment à travers une lettre du 2 novembre 2016 que l'EPF a informé la commune des actions possibles devant le juge judiciaire sans que celle-ci ne se prononce sur ces options.

11. En outre, il ne peut être reproché à l'Etablissement public foncier de ne pas avoir alerté la commune dès 2012 sur l'impossibilité de réaliser un tel projet en raison de l'application des dispositions de la loi Littoral, laquelle ne permet pas l'urbanisation des parcelles qui ne sont pas situées en continuité de l'agglomération existante dès lors que la commune de Dolus d'Oléron connaissait nécessairement les conséquences de l'application de cette législation sur son territoire. Ainsi, eu égard aux nombreux manquements imputables à la commune, dont elle ne saurait se prévaloir pour s'exonérer de sa responsabilité, il y a lieu, dans les circonstances de l'espèce, d'écarter toute faute imputable à l'Etablissement public foncier de nature à entraîner un partage des responsabilités.

En ce qui concerne les préjudices :

12. L'Etablissement public foncier estime que son préjudice s'élève à 1 264 861 euros correspondant au prix d'achat des terrains et aux frais de portage. Il résulte de l'instruction que les terrains ont été acquis pour une somme de 1 157 994,96 euros par acte authentique du 18 décembre 2012. L'EPF produit un document non contesté, détaillant les frais de portages s'élevant à la somme de 106 867 euros. Dans ces circonstances, il sera fait une exacte appréciation du préjudice subi par l'EPF en fixant le montant de la réparation due par la commune à la somme demandée soit 1 264 861 euros.

13. Par ailleurs, dès lors que la commune a refusé de procéder au rachat des terrains litigieux, l'EPF en restera le propriétaire. Il résulte de l'instruction et notamment du rapport d'expertise que la valeur actuelle des terrains s'élève à 10 850 euros. Il y a donc lieu de soustraire cette somme du montant de la réparation due par la commune en réparation du préjudice subi par l'EPF.

14. Il résulte de tout ce qui précède que la commune de Dolus d'Oléron doit être condamnée à verser à l'Etablissement public foncier de Nouvelle-Aquitaine, après soustraction de la valeur vénale des terrains litigieux, la somme de 1 254 011 euros.

Sur les intérêts :

15. Selon l'article 10 de la convention de portage du 2 août 2012 conclut entre l'EPF et la commune de Dolus d'Oléron : *« Le taux de référence pour le versement des intérêts moratoires correspond au taux marginal de la BCE en vigueur à la date à laquelle les intérêts moratoires ont commencé à courir majoré de 7 points. »*.

16. En application de ces stipulations, le requérant a droit aux intérêts de la somme de 1 254 011 euros à compter du 2 août 2017, date d'échéance du contrat, au taux marginal de la Banque centrale européenne en vigueur à cette date, majoré de 7 points jusqu'à la date du présent jugement.

Sur les conclusions à fin d'injonction :

17. Les conclusions présentées par l'EPF, tendant à ce qu'il soit enjoint à la commune de racheter les parcelles en cause, constituent des conclusions accessoires aux conclusions tendant à l'annulation de la délibération du 3 juillet 2017, lesquelles sont, comme il a été dit précédemment, irrecevables. Par voie de conséquence, les conclusions à fin d'injonction doivent être rejetées.

Sur les frais liés au litige :

18. Les dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative font obstacle à ce que soit mise à la charge de l'Etablissement public foncier, qui n'est pas la partie perdante dans la présente instance, la somme demandée par la commune sur ce fondement. En revanche, il y a lieu de mettre à la charge de la commune de Dolus d'Oléron la somme de 1 200 euros à verser à l'Etablissement public foncier au titre de ces mêmes dispositions.

PAR CES MOTIFS, LE TRIBUNAL DECIDE :

Article 1<sup>er</sup> : La commune de Dolus d'Oléron est condamnée à verser à l'Etablissement public foncier de Nouvelle-Aquitaine la somme de 1 254 011 euros assortie d'intérêts au taux marginal de la Banque centrale européenne en vigueur à la date de l'échéance de la convention, le 2 août 2017, majoré de sept points, jusqu'à la date du présent jugement.

Article 2 : La commune de Dolus d'Oléron versera à l'Etablissement public foncier de Nouvelle-Aquitaine la somme de 1 200 euros en application des dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Article 3 : Le surplus des conclusions des parties est rejeté.

Article 4 : Le présent jugement sera notifié à l'Etablissement public foncier de Nouvelle-Aquitaine et à la commune de Dolus d'Oléron.

Délibéré après l'audience du 4 juin 2020, à laquelle siégeaient :

M. Artus, président,  
Mme Geismar, conseiller,  
M. Fernandez, conseiller.

Lu en audience publique le 18 juin 2020.

Le rapporteur,

Le président,

Signé

Signé

D. FERNANDEZ

D. ARTUS

La greffière d'audience,

Signé

I. BERTHEAU

La République mande et ordonne au préfet de la Charente-Maritime en ce qui le concerne et à tous huissiers 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.

Pour expédition conforme,  
Pour le greffier en chef,  
La greffière,

G. FAVARD