

CENTRE DE RECHERCHES ET DE DIFFUSION JURIDIQUES

JURISPRUDENCE

DU TRIBUNAL DES CONFLITS

**MARS 2023**

**L’Essentiel**

**Les décisions à publier au Recueil**

**Comptabilité publique et budget.** L’action en répétition de l’indu visant à la restitution de sommes recouvrées au titre d’une créance non fiscale d’une collectivité territoriale, qui s’analyse en une contestation portant sur l’obligation au paiement ou sur l’exigibilité de la créance, ressortit à la compétence de la juridiction judiciaire. [TC, 13 mars 2023, *Société du Golf de la vallée c/ Commune de Flassans-sur-Issole et DDFiP du Var*, n° 4267, A.](https://ariane.conseil-etat.fr/#/view-document/%2Fmdr_ariane_src_ariane%2Fmdr_ariane_coll_A_DTC%2F%7C102429)

**Domaine.** La contestation de l’acte d’une personne publique qui modifie le périmètre ou la consistance de son domaine privé ressortit à la compétence du juge administratif, de même que celui du refus de prendre un tel acte et du litige par lequel est recherchée la responsabilité de cette personne. [TC, 13 mars 2023, *SARL Boucherie cannoise c/Commune de Cannes*, n° 4260, A.](https://ariane.conseil-etat.fr/#/view-document/%2Fmdr_ariane_src_ariane%2Fmdr_ariane_coll_A_DTC%2F%7C102430)

**La décision à mentionner aux Tables**

**Domaine.** Il appartient au juge judiciaire de connaître du contentieux indemnitaire né de la résolution de la vente d’une parcelle du domaine privé communal à une personne privée en vue de la construction d’un immeuble à usage industriel, le contrat de vente ne comportant pas de clause exorbitante. [TC, 13 mars 2023, *Commune de Phalsbourg c/ Société SGTP 67 venant aux droits de la société Gartiser*, n° 4266,B.](https://ariane.conseil-etat.fr/#/view-document/%2Fmdr_ariane_src_ariane%2Fmdr_ariane_coll_A_DTC%2F%7C102428)

**SOMMAIRE**

[17 – Compétence. 3](#_Toc131502495)

[17-03 – Répartition des compétences entre les deux ordres de juridiction. 3](#_Toc131502496)

[17-03-01 – Compétence déterminée par des textes spéciaux. 3](#_Toc131502497)

[17-03-02 – Compétence déterminée par un critère jurisprudentiel. 3](#_Toc131502498)

[18 – Comptabilité publique et budget. 6](#_Toc131502499)

[18-03 – Créances des collectivités publiques. 6](#_Toc131502500)

[24 – Domaine. 7](#_Toc131502501)

[24-02 – Domaine privé. 7](#_Toc131502502)

[24-02-03 – Contentieux. 7](#_Toc131502503)

[39 – Marchés et contrats administratifs. 8](#_Toc131502504)

[39-01 – Notion de contrat administratif. 8](#_Toc131502505)

[39-01-02 – Nature du contrat. 8](#_Toc131502506)

# 17 – Compétence.

## 17-03 – Répartition des compétences entre les deux ordres de juridiction.

### 17-03-01 – Compétence déterminée par des textes spéciaux.

Créances non fiscales des collectivités territoriales – 1) Juge compétent – a) Contentieux du recouvrement (art. L. 281 du LPF) – Juge judiciaire – b) Contentieux du bien-fondé – Juge compétent pour en connaître sur le fond – 2) Action en répétition de l’indu pour la restitution de sommes recouvrées au titre de telles créances – Nature – Contestation portant sur l’obligation au paiement ou sur l’exigibilité de la créance acquittée (2° du même art. L. 281) – 3) Espèce – Demande de restitution d'une somme payée à une commune au titre d’une créance de participation au financement d’une zone d’aménagement concerté déclarée éteinte par la juridiction judiciaire.

1) Il ressort de l’article L. 281 du livre des procédures fiscales (LPF) que a) l’ensemble du contentieux du recouvrement des créances non fiscales des collectivités territoriales est de la compétence du juge de l’exécution, tandis que b) le contentieux du bien-fondé de ces créances est de celle du juge compétent pour en connaître sur le fond.

2) L’action en répétition de l’indu introduite pour obtenir la restitution de sommes recouvrées au titre d’une créance non fiscale d’une collectivité territoriale, prétendument éteinte, s’analyse en une contestation portant sur l’obligation au paiement ou sur l’exigibilité de la créance acquittée.

3) Société ayant saisi la juridiction administrative d’une demande de restitution de la somme payée à une commune au titre d’une créance de participation au financement d’une zone d’aménagement concerté, déclarée éteinte par la juridiction judiciaire en vertu des règles propres à la procédure collective.

Portant sur l’obligation au paiement d’une créance non fiscale recouvrée par une collectivité territoriale, cette contestation est relative au contentieux du recouvrement de la somme payée et, par suite, une telle action ressortit à la compétence de la juridiction judiciaire.

(*Société du Golf de la Vallée c/ Commune de Flassans-sur-Issole et direction départementale des finances publiques du Var*, n°4267, 13 mars 2023, A, M. Mollard, prés., Mme Agostini, rapp., Mme Bokdam-Tognetti, rapp. publ.).

### 17-03-02 – Compétence déterminée par un critère jurisprudentiel.

#### 17-03-02-02 – Domaine.

##### 17-03-02-02-01 – Domaine privé.

Compétence de la juridiction administrative – Inclusion – 1) Contestation de l’acte modifiant le périmètre ou la consistance du domaine privé (1) – 2) Contestation du refus de prendre un tel acte ou de son retrait – 3) Litige indemnitaire né d’un tel acte, du refus de le prendre ou de son retrait.

1) L’acte d’une personne publique, qu’il s’agisse d’une délibération ou d’une décision, qui modifie le périmètre ou la consistance de son domaine privé ne se rapporte pas à la gestion de ce domaine, de sorte que la contestation de cet acte ressortit à la compétence du juge administratif.

2) Il en va de même du refus de prendre un tel acte ou de son retrait, 3) ainsi que du litige par lequel est recherchée la responsabilité de cette personne publique.

1. Cf. sol. contr. TC, 22 novembre 2010, SARL Brasserie du Théâtre c/ Commune de Reims, n° 3764, p. 590.

(*SARL Boucherie Cannoise c/ Commune de Cannes*, n°4260, 13 mars 2023, A, M. Mollard, prés., Mme Dumortier, rapp., M. Lecaroz, rapp. publ.).

###### 17-03-02-02-01-01 – Aliénation du domaine privé.

1) Contrat de droit privé, sauf si son objet est l'exécution d'un service public et sauf clauses impliquant un régime exorbitant de droit public (1) – 2) Espèce – Cession d’une parcelle du domaine privé communal à une personne privée en vue de la construction d’un immeuble à usage industriel – Compétence du juge judiciaire.

1) Le contrat par lequel une personne publique cède des biens immobiliers faisant partie de son domaine privé est en principe un contrat de droit privé, sauf si ce contrat a pour objet l’exécution d’un service public ou s’il comporte des clauses qui, notamment par les prérogatives reconnues à la personne publique contractante dans l’exécution du contrat, impliquent, dans l’intérêt général, qu’il relève du régime exorbitant des contrats administratifs.

2) Commune ayant cédé à une société une parcelle de son domaine privé en vue de la construction par cette société d’un immeuble à usage industriel, non affecté à l’habitation pour les trois quarts au moins de sa superficie. Vente ayant été conclue sous plusieurs conditions, tenant en particulier au dépôt d’un permis de construire pour un bâtiment à vocation industrielle et à l’édification de cet immeuble d’une surface d’au moins 1 000 mètres carrés, dans des délais déterminés. Acte de cession prévoyant, en cas de non-respect de ces délais, la possibilité pour le vendeur de procéder à la résolution de la vente, avec le versement à l’acquéreur d’une indemnité égale au prix de la cession, diminué de 10 % à titre de dommages-intérêts forfaitaires, si la résolution intervient avant le commencement de tous travaux. Indemnité augmentée, le cas échéant, d’une somme égale au montant de la plus-value apportée au terrain par les travaux régulièrement réalisés sans pouvoir dépasser la valeur des matériaux et le coût de la main d’œuvre, le montant de cette plus-value devant être fixé par voie d’une expertise réalisée contradictoirement par deux experts dont, pour la commune, l’administration des domaines. Contrat interdisant par ailleurs à l’acquéreur de mettre en vente le terrain avant l’achèvement de la totalité des travaux prévus, sans en avoir préalablement avisé le maire de la commune, cette dernière se réservant alors le droit d’obtenir la rétrocession du terrain dans les conditions prévues pour l’indemnité de résolution mais sans application de la réduction de 10 % ou d’agréer ou désigner l’acquéreur en imposant que le prix de vente soit fixé dans les mêmes conditions. Le morcellement du terrain est également interdit sans autorisation de la commune. Contrat prévoyant enfin l’inscription au livre foncier de la commune des restrictions du droit de disposer et du droit à la résolution.

La vente par la commune à la société d’une parcelle appartenant à son domaine privé en vue de la réalisation d’un bâtiment industriel n’a pas pour objet l’exécution d’un service public. Par ailleurs ni les clauses par lesquelles la société s’engage, sous une condition résolutoire, à déposer un permis de construire et à réaliser un bâtiment dans certains délais, ni celles qui encadrent le droit de la société de disposer du terrain, ni celles qui encadrent les conditions de retour du bien en cas de résolution de la vente, ni aucune autre clause n’impliquent que, dans l’intérêt général, le contrat relève du régime exorbitant des contrats administratifs.

Il appartient en conséquence à la juridiction judiciaire de connaître de la demande indemnitaire de la société consécutive à la résolution de la vente prononcée par la commune en raison du non-respect du délai de réalisation de la construction.

1. Cf. TC, 4 juillet 2016, Société Generim c/ Ville de Marseille, n° 4052, T. pp. 685-753-824 ; TC, 4 juillet 2016, Commune de Gélaucourt c/ Office public d'habitat de la Ville de Toul, n° 4057, T. pp. 686-753-823.

(*Commune de Phalsbourg c/ Société SGTP 67, venant aux droits de la société Gartiser*, n°4266, 13 mars 2023, B, M. Mollard, prés., Mme Maugüé, rapp., M. Lecaroz, rapp. publ.).

# 18 – Comptabilité publique et budget.

## 18-03 – Créances des collectivités publiques.

Créances non fiscales des collectivités territoriales – 1) Juge compétent – a) Contentieux du recouvrement (art. L. 281 du LPF) – Juge judiciaire – b) Contentieux du bien-fondé – Juge compétent pour en connaître sur le fond – 2) Action en répétition de l’indu pour la restitution de sommes recouvrées au titre de telles créances – Nature – Contestation portant sur l’obligation au paiement ou sur l’exigibilité de la créance acquittée (2° du même art. L. 281) – 3) Espèce – Demande de restitution d'une somme payée à une commune au titre d’une créance de participation au financement d’une zone d’aménagement concerté déclarée éteinte par la juridiction judiciaire.

1) Il ressort de l’article L. 281 du livre des procédures fiscales (LPF) que a) l’ensemble du contentieux du recouvrement des créances non fiscales des collectivités territoriales est de la compétence du juge de l’exécution, tandis que b) le contentieux du bien-fondé de ces créances est de celle du juge compétent pour en connaître sur le fond.

2) L’action en répétition de l’indu introduite pour obtenir la restitution de sommes recouvrées au titre d’une créance non fiscale d’une collectivité territoriale, prétendument éteinte, s’analyse en une contestation portant sur l’obligation au paiement ou sur l’exigibilité de la créance acquittée.

3) Société ayant saisi la juridiction administrative d’une demande de restitution de la somme payée à une commune au titre d’une créance de participation au financement d’une zone d’aménagement concerté, déclarée éteinte par la juridiction judiciaire en vertu des règles propres à la procédure collective.

Portant sur l’obligation au paiement d’une créance non fiscale recouvrée par une collectivité territoriale, cette contestation est relative au contentieux du recouvrement de la somme payée et, par suite, une telle action ressortit à la compétence de la juridiction judiciaire.

(*Société du Golf de la Vallée c/ Commune de Flassans-sur-Issole et direction départementale des finances publiques du Var*, n°4267, 13 mars 2023, A, M. Mollard, prés., Mme Agostini, rapp., Mme Bokdam-Tognetti, rapp. publ.).

# 24 – Domaine.

## 24-02 – Domaine privé.

### 24-02-03 – Contentieux.

#### 24-02-03-01 – Compétence de la juridiction administrative.

Inclusion – 1) Contestation de l’acte modifiant le périmètre ou la consistance du domaine privé (1) – 2) Contestation du refus de prendre un tel acte ou de son retrait – 3) Litige indemnitaire né d’un tel acte, du refus de le prendre ou de son retrait.

1) L’acte d’une personne publique, qu’il s’agisse d’une délibération ou d’une décision, qui modifie le périmètre ou la consistance de son domaine privé ne se rapporte pas à la gestion de ce domaine, de sorte que la contestation de cet acte ressortit à la compétence du juge administratif.

2) Il en va de même du refus de prendre un tel acte ou de son retrait, 3) ainsi que du litige par lequel est recherchée la responsabilité de cette personne publique.

1. Cf. sol. contr. TC, 22 novembre 2010, SARL Brasserie du Théâtre c/ Commune de Reims, n° 3764, p. 590.

(*SARL Boucherie Cannoise c/ Commune de Cannes*, n°4260, 13 mars 2023, A, M. Mollard, prés., Mme Dumortier, rapp., M. Lecaroz, rapp. publ.).

# 39 – Marchés et contrats administratifs.

## 39-01 – Notion de contrat administratif.

### 39-01-02 – Nature du contrat.

#### 39-01-02-02 – Contrats n'ayant pas un caractère administratif.

##### 39-01-02-02-03 – Contrats relatifs au domaine privé.

1) Contrat de cession du domaine privé, sauf si son objet est l'exécution d'un service public et sauf clauses impliquant un régime exorbitant de droit public (1) – 2) Espèce – Compétence du juge judiciaire.

1) Le contrat par lequel une personne publique cède des biens immobiliers faisant partie de son domaine privé est en principe un contrat de droit privé, sauf si ce contrat a pour objet l’exécution d’un service public ou s’il comporte des clauses qui, notamment par les prérogatives reconnues à la personne publique contractante dans l’exécution du contrat, impliquent, dans l’intérêt général, qu’il relève du régime exorbitant des contrats administratifs.

2) Commune ayant cédé à une société une parcelle de son domaine privé en vue de la construction par cette société d’un immeuble à usage industriel, non affecté à l’habitation pour les trois quarts au moins de sa superficie. Vente ayant été conclue sous plusieurs conditions, tenant en particulier au dépôt d’un permis de construire pour un bâtiment à vocation industrielle et à l’édification de cet immeuble d’une surface d’au moins 1 000 mètres carrés, dans des délais déterminés. Acte de cession prévoyant, en cas de non-respect de ces délais, la possibilité pour le vendeur de procéder à la résolution de la vente, avec le versement à l’acquéreur d’une indemnité égale au prix de la cession, diminué de 10 % à titre de dommages-intérêts forfaitaires, si la résolution intervient avant le commencement de tous travaux. Indemnité augmentée, le cas échéant, d’une somme égale au montant de la plus-value apportée au terrain par les travaux régulièrement réalisés sans pouvoir dépasser la valeur des matériaux et le coût de la main d’œuvre, le montant de cette plus-value devant être fixé par voie d’une expertise réalisée contradictoirement par deux experts dont, pour la commune, l’administration des domaines. Contrat interdisant par ailleurs à l’acquéreur de mettre en vente le terrain avant l’achèvement de la totalité des travaux prévus, sans en avoir préalablement avisé le maire de la commune, cette dernière se réservant alors le droit d’obtenir la rétrocession du terrain dans les conditions prévues pour l’indemnité de résolution mais sans application de la réduction de 10 % ou d’agréer ou désigner l’acquéreur en imposant que le prix de vente soit fixé dans les mêmes conditions. Le morcellement du terrain est également interdit sans autorisation de la commune. Contrat prévoyant enfin l’inscription au livre foncier de la commune des restrictions du droit de disposer et du droit à la résolution.

La vente par la commune à la société d’une parcelle appartenant à son domaine privé en vue de la réalisation d’un bâtiment industriel n’a pas pour objet l’exécution d’un service public. Par ailleurs ni les clauses par lesquelles la société s’engage, sous une condition résolutoire, à déposer un permis de construire et à réaliser un bâtiment dans certains délais, ni celles qui encadrent le droit de la société de disposer du terrain, ni celles qui encadrent les conditions de retour du bien en cas de résolution de la vente, ni aucune autre clause n’impliquent que, dans l’intérêt général, le contrat relève du régime exorbitant des contrats administratifs.

Il appartient en conséquence à la juridiction judiciaire de connaître de la demande indemnitaire de la société consécutive à la résolution de la vente prononcée par la commune en raison du non-respect du délai de réalisation de la construction.

1. Cf. TC, 4 juillet 2016, Société Generim c/ Ville de Marseille, n° 4052, T. pp. 685-753-824 ; TC, 4 juillet 2016, Commune de Gélaucourt c/ Office public d'habitat de la Ville de Toul, n° 4057, T. pp. 686-753-823.

(*Commune de Phalsbourg c/ Société SGTP 67, venant aux droits de la société Gartiser*, n°4266, 13 mars 2023, B, M. Mollard, prés., Mme Maugüé, rapp., M. Lecaroz, rapp. publ.).