

DIRECTION GÉNÉRALE DES FINANCES PUBLIQUES  
DIRECTION RÉGIONALE DES FINANCES PUBLIQUES  
DE PROVENCE-ALPES-CÔTE D'AZUR  
ET DU DÉPARTEMENT DES BOUCHES-DU-RHÔNE  
16, RUE BORDE  
13357 MARSEILLE CEDEX 20  
TÉLÉPHONE : 04.91.17.91.17  
DRFIP13@DGFIP.FINANCES.GOUV.FR

**POUR NOUS JOINDRE :**

Division des Missions Domaniales  
Pôle d'Évaluations Domaniales  
16, RUE BORDE  
13357 MARSEILLE CEDEX 20  
Affaire suivie par : Jean-Pierre Dromard  
Téléphone : 04 91 09 60 88  
jean-pierre.dromard@dgifp.finances.gouv.fr  
Ref : AVIS n° 2019-215V2215

Euroméditerranée  
L'Astrolabe  
79, bd de Dunkerque  
CS 70443  
13235 Marseille cedex 02

## AVIS du DOMAINE sur la VALEUR VÉNALE

**DÉSIGNATION DU BIEN :** Terrain avec construction à démolir.

**ADRESSE DU BIEN :** 110 chemin de la madrague-Ville et rue André Allar, 13015 Marseille. Cadasté 901 section K n° 46 pour 29 319 m<sup>2</sup>.

**1 - SERVICE CONSULTANT :** SYSTRA FONCIER pour EPA EUROMEDITERRANEE.

*Affaire suivie par : Madame Guiot et Madame Hardy.*

|                                                    |                                           |
|----------------------------------------------------|-------------------------------------------|
| <b>2 - Date de consultation</b>                    | : 02/10/2019                              |
| <b>Date de réception</b>                           | : 04/10/2019                              |
| <b>Date de constitution du dossier « en état »</b> | : 04/10/2019                              |
| <b>Visite</b>                                      | : 22/11/2016 (dossier EPAEM non finalisé) |

**3 - OPÉRATION SOUMISE À L'AVIS DU DOMAINE — DESCRIPTION DU PROJET ENVISAGÉ**

Cession par la Métropole à EUROMED.  
ZAC LITTORALE. DUP du 27 février 2017.

Demande de rectification de l'avis précédent : valeur occupée.

**4 - DESCRIPTION DU BIEN**

Grand terrain encombré de containers. Bâti indiqué pour une superficie de 280 m<sup>2</sup> (bureaux en bon état occupés par la société Resotainer / Arnal).  
Le bâti est destiné à être démoli (mail du 30/04/2019).

Pas d'indication sur les coûts de démolition et de dépollution éventuels. Encombrement résiduel compte tenu de la grande superficie du terrain.  
Proche de l'autoroute A 55.

Projet : non indiqué.

Prix négocié entre les deux collectivités : 1 176 000 €, toutes indemnités confondues, et libre de toute occupation.  
Soit 40, 11 €/m².

#### **5 - SITUATION JURIDIQUE**

Propriétaire : Métropole Aix-Marseille Provence.  
Situation d'occupation : Deux baux non communiqués.

#### **6 - URBANISME ET RÉSEAUX**

Zone UAeE2.

#### **7 - DÉTERMINATION DE LA MÉTHODE**

Par comparaison.

#### **Estimations antérieures**

2016-215V2449 (dossier incomplet non finalisé).  
2019-215V0849.

#### **8 - DÉTERMINATION DE LA VALEUR VÉNALE**

Valeur retenue : 3 800 000 €. (Valeur libre).

Valeur occupée : 3 040 000 €.

Indemnité de remploi :

3 800 000 € x 5% = 190 000 € sur la valeur libre. (Collectivité publique.)

#### **9 - DURÉE DE VALÉDITÉ**

18 mois.

#### **10 - OBSERVATIONS PARTICULIÈRES**

Il n'est pas tenu compte dans la présente évaluation des surcoûts éventuels liés à la recherche d'archéologie préventive, de présence d'amiante, de termites et des risques liés au saturnisme, de plomb ou de pollution des sols.

L'évaluation contenue dans le présent avis correspond à la valeur vénale actuelle. Une nouvelle consultation du Domaine serait nécessaire si l'opération n'était pas réalisée dans le délai ci-dessus, ou si les règles d'urbanisme, notamment celles de constructibilité, ou les conditions du projet étaient appelées à changer.

Elle n'est, au surplus, valable que pour une acquisition réalisable uniquement dans les conditions du droit privé. Une nouvelle consultation serait indispensable si la procédure d'expropriation était effectivement engagée par l'ouverture de l'enquête préalable à la déclaration d'utilité publique.

A Marseille, le 21 NOV. 2019.  
Pour l'Administrateur Général des Finances Publiques,  
Directeur Régional des Finances Publiques de  
Provence-Alpes-Côte d'Azur et du département  
des Bouches-du-Rhône, et par délégation,

  
Philippe ROUANIET  
Inspecteur Divisionnaire  
des Finances publiques

Paris, le 13 août 2020

Aix Marseille Provence  
Dossier n° 202007238 - MGU/MGU/MGU

Dossier suivi par : *Alexandre Vandepoorter et Maeva Guillerm*

Objet : Cession rue Allar - régularisation de l'opération

---

Vous nous avez sollicités pour savoir comment la Métropole pourrait « régulariser » la cession du foncier situé 14 rue Allar à Marseille au profit de l'établissement public Euroméditerranée.

Il ressort en effet des documents que vous nous avez adressés que le bureau de la Métropole a autorisé cette cession « *pour un montant de 3 040 000 euros TTC ainsi qu'une indemnité de emploi de 190 000 euros* », alors que le projet d'acte annexé à la délibération – et signé depuis – fixait le prix de vente à 3 040 000 euros « *toutes indemnités comprises et confondues en ce compris l'indemnité de emploi* ».

Vous souhaitez en conséquence savoir par quelle voie l'opération pourrait être régularisée, si les parties s'accordaient pour maintenir le prix de vente à 3 040 000 euros au global.

Il faut immédiatement souligner que l'indemnité de emploi, qui vise à couvrir les frais exposés par l'exproprié pour l'acquisition de biens équivalents à ceux ayant fait l'objet de l'expropriation<sup>1</sup>, est en principe due dès lors que la cession, même amiable, intervient postérieurement à une déclaration d'utilité publique.

---

<sup>1</sup> Charte de l'évaluation du domaine, Direction de l'Immobilier de l'Etat, décembre 2016 : <https://www.lagazettedescommunes.com/telechargements/2017/01/amf-24263telecharger-la-charte.pdf>

Mais il faut aussi garder à l'esprit qu'il est uniquement interdit aux personnes publiques, lorsqu'elles vendent une dépendance de leur domaine privé, de les céder à un prix inférieur à leur valeur. Il ne leur est en revanche pas interdit de s'écarter quelque peu de l'estimation du service des domaines. Et, dans le cas présent, on pourrait d'ailleurs s'interroger sur le point de savoir si, pour l'application de ce principe, la valeur du bien devrait inclure ou non l'indemnité de remploi.

Pour régulariser la situation, vous envisagez de procéder au retrait de la délibération du 19 novembre 2019 et de délibérer à nouveau sur la cession au prix de 3 040 000 euros, mais vous vous interrogez alors sur la nécessité de modifier l'acte de vente.

Il nous semble que cette voie n'est guère praticable (I.), mais qu'une régularisation de la délibération du 19 novembre 2019 peut en revanche être envisagée (II.).

I. – La voie que la Métropole envisage d'emprunter, et qui consisterait à retirer la délibération du 19 novembre 2019, puis à délibérer de nouveau sur la cession ne nous apparaît pas praticable, et au-delà pas opportune.

Déjà, tout porte à croire que la délibération par laquelle le bureau de la Métropole a approuvé la cession de la parcelle bâtie à l'établissement public d'aménagement Euroméditerranée et autorisé l'exécutif à signer l'acte authentique constitue une décision créatrice de droits, et ne pouvait donc être retirée que dans un délai de quatre mois au motif de son illégalité.

Or, ce délai est expiré depuis plusieurs mois.

Surtout, il faut bien mesurer que le retrait de la délibération emporterait sa disparition rétroactive, et qu'il ne pourrait donc plus être question de la régulariser ensuite.

Il faudrait donc, dans l'absolu, tirer les conséquences du retrait de la délibération sur l'acte de vente, en saisissant le juge du contrat, puis délibérer de nouveau au regard d'un nouvel avis du service des domaines, avant de signer un nouvel acte de vente.

II. – Une toute autre voie, qui aurait le mérite de la simplicité, serait de régulariser la délibération du 19 novembre 2019.

On sait en effet que le Conseil d'Etat a admis que :

*« à la suite de l'annulation, par le juge de l'excès de pouvoir, de l'acte détachable de la passation d'un contrat, il appartient à la personne publique de déterminer, sous le contrôle du juge, les conséquences à tirer de cette annulation, compte tenu de la nature de l'illégalité affectant cet acte ; que, s'il s'agit notamment d'un vice de forme ou de procédure*

*propre à l'acte détachable et affectant les modalités selon lesquelles la personne publique a donné son consentement, celle-ci peut procéder à sa régularisation, indépendamment des conséquences de l'annulation sur le contrat lui-même ; qu'elle peut ainsi, eu égard au motif d'annulation, adopter un nouvel acte d'approbation avec effet rétroactif, dépourvu du vice ayant entaché l'acte annulé » (CE, 8 juin 2011, Commune de Divonne-les-Bains, req. n° 327515).*

Il est vrai que cette décision n'admet ainsi la régularisation d'une délibération que dans l'hypothèse dans laquelle cette dernière a été annulée par le juge administratif. Pour autant, certains auteurs soulignent qu'une solution similaire pourrait s'appliquer lorsque la personne publique constate elle-même une irrégularité :

*« Relevons d'abord que la décision ne tranche à ce stade qu'une hypothèse : celle où l'acte détachable initial a été annulé par le juge de l'excès de pouvoir. Elle n'avalise donc pas par elle-même la régularisation préventive et, ce faisant, ne s'éloigne pas trop des rives familières de la jurisprudence, qui admet depuis longtemps qu'un acte administratif puisse avoir une portée rétroactive lorsqu'il s'agit de combler un vide juridique – même si, comme le rappelaient les conclusions du rapporteur public, il n'y a pas ici de vide juridique à proprement parler, une collectivité n'étant jamais tenue de contracter (sauf disposition législative en ce sens). Ce cantonnement n'est, cependant, peut-être que provisoire : puisque la solution est notamment justifiée par l'idée que ce que le juge du contrat ou de l'exécution peuvent enjoindre à l'autorité contractante de faire, celle-ci doit pouvoir le réaliser sans attendre que les vicissitudes de la procédure contentieuse ne l'amène jusqu'à eux, on voit à vrai dire assez mal pourquoi elle devrait en revanche attendre, lorsque l'illégalité de l'acte détachable est évidente à ses yeux, que le juge de l'excès de pouvoir ne l'annule pour pouvoir le régulariser. Il ne serait donc guère étonnant que, saisi de la question des régularisations préventives, le Conseil d'État la tranche dans le même sens que celui retenu pour une régularisation curative » (Bretonneau A., « L'acte détachable du contrat à l'épreuve de la régularisation », *RJEP* n° 693, janvier 2012, comm. 4).*

Et plusieurs Cours administratives d'appel ont depuis admis la régularisation d'actes détachables à titre préventif (avant leur annulation par un magistrat) :

- « 5. Considérant, toutefois, que lorsque l'acte détachable de la passation d'un contrat est affecté d'un vice de forme ou de procédure qui lui est propre et qui affecte les modalités selon lesquelles la personne publique a donné son consentement, celle-ci peut procéder à sa régularisation et adopter un nouvel acte d'approbation avec effet rétroactif, dépourvu du vice ayant entaché l'acte initial ; qu'il ressort de l'exposé des motifs valant note de synthèse de la délibération des 10 et 11 décembre 2012, par laquelle le conseil municipal a confirmé les termes de sa délibération des 8 et 9 juin 2009 et approuvé rétroactivement les termes du bail, que les conseillers municipaux ont été informés de la teneur de l'avis du service des domaines du 4 juin 2009 ; que, contrairement à ce que soutiennent les requérants, l'exposé des motifs de cette seconde délibération a permis aux élus de comprendre l'ensemble des implications financières de l'opération, les motifs pour

lesquels une nouvelle délibération était requise et de recevoir une information complète sur le contenu du bail déjà conclu, auquel ils ont entendu renouveler leur approbation ; qu'ainsi le consentement du conseil de Paris ayant été régulièrement réitéré, le moyen tiré de l'absence d'habilitation valide du maire doit être écarté » (CAA Paris, 30 décembre 2016, Syndicat des copropriétaires de la résidence Butte Stendhal, req. n° 14PA00218)

- « 31. D'autre part, s'agissant de l'avis émis par l'autorité militaire, le vice-amiral d'escadre Emmanuel de Oliveira, commandant la zone maritime Atlantique, a émis, le 4 décembre 2017, l'avis conforme requis par les dispositions de l'article R. 2124-56 du code général de la propriété des personnes publiques. Cet avis a été signé, par délégation, par le contre-amiral Arnaud Provost-Fleury, adjoint au commandant de la zone maritime Atlantique. Le préfet de la Vendée a considéré que la délégation de signature n'avait pas fait l'objet de mesures de publicité suffisantes et a sollicité un nouvel avis, qui a été rendu, le 30 novembre 2018, par le vice-amiral d'escadre Jean-Louis Lozier, commandant la zone maritime Atlantique.  
32. L'avis du 30 novembre 2018 confirmant celui du 4 décembre 2017 a été pris par le vice-amiral d'escadre Jean-Louis Lozier, en sa qualité de commandant de la zone maritime Atlantique, ainsi qu'il est expressément mentionné dans cet avis. (...)  
34. Enfin, ainsi qu'il a été dit au point 31, le préfet de la Vendée a considéré que la délégation de signature consentie au contre-amiral Arnaud Provost-Fleury, adjoint au commandant de la zone maritime Atlantique, signataire de l'avis du 4 décembre 2017 n'avait pas fait l'objet de mesures de publicité suffisantes. Il a sollicité de l'autorité militaire, un nouvel avis, qui a été rendu, le 30 novembre 2018, dans des termes identiques au premier, par le vice-amiral d'escadre Jean-Louis Lozier, commandant la zone maritime Atlantique. Le préfet a pris, au vu de cet avis, à titre de régularisation, le 13 décembre 2018, un arrêté, confirmant l'arrêté du 29 octobre 2018, dont l'article 1er énonce que " Les dispositions de l'arrêté préfectoral (...) du 29 octobre 2018 sont confirmées avec effet à compter du 29 octobre 2018 ". Compte tenu de ce que l'irrégularité de l'avis relevée par le préfet, qui affecte seulement les modalités selon lesquelles la personne publique a donné son consentement, était susceptible d'être régularisée et que le contenu de l'avis émis le 30 novembre 2018 était identique à celui du 4 décembre 2017, le préfet a pu légalement réitérer l'acte d'approbation, avec effet rétroactif au 29 octobre 2018, par l'arrêté du 13 décembre 2018 dépourvu du vice entachant l'acte d'approbation du 29 octobre 2018. Par suite, le moyen tiré par les requérants de ce que cet arrêté serait entaché d'illégalité en raison de son caractère rétroactif ne peut qu'être écarté » (CAA Nantes, 6 décembre 2019, société l'Entêté et autres, req. n° 18NT04618).

Il nous semble donc que, si le vice entachant la délibération du 19 novembre 2019 pouvait être regardé comme « un vice de forme ou de procédure propre à l'acte détachable et affectant seulement les modalités selon lesquelles la personne publique a donné son consentement », la Métropole pourrait tout simplement régulariser cette délibération en délibérant de nouveau pour approuver la cession, avec effet rétroactif au 19 novembre 2019.

Dans le cas présent, la question se pose de savoir si l'incohérence qui affecte la délibération peut être regardée comme un vice régularisable.

A cet égard, la Cour administrative d'appel de Versailles a jugé que l'acte détachable ne peut être régularisé que lorsqu'il apparaît que le contrat n'aurait pas été différent en l'absence dudit vice de forme ou de procédure :

*« 6. Considérant qu'à la suite de l'annulation, par le juge de l'excès de pouvoir, de l'acte détachable de la passation d'un contrat, il appartient à la personne publique de déterminer, sous le contrôle du juge, les conséquences à tirer de cette annulation, compte tenu de la nature de l'illégalité affectant cet acte ; que, s'il s'agit notamment d'un vice de forme ou de procédure propre à l'acte détachable et affectant seulement les modalités selon lesquelles la personne publique a donné son consentement, celle-ci peut procéder à sa régularisation, indépendamment des conséquences de l'annulation sur le contrat lui-même, dès lors qu'il apparaît que le contrat ainsi approuvé n'aurait pas été différent en l'absence dudit vice de forme ou de procédure et, dans cette hypothèse, adopter, eu égard au motif d'annulation, un nouvel acte d'approbation avec effet rétroactif, dépourvu du vice ayant entaché l'acte annulé »* (CAA Versailles, 28 mars 2013, *Commune de Levallois-Perret*, req. n° 11VE02279).

La Cour administrative d'appel de Marseille a, pour sa part, eu l'occasion de juger que pouvait être rectifié le vice tenant à l'absence d'une information dans la délibération (le montant prévisionnel du marché), lorsque ce montant figurait dans le rapport à l'assemblée délibérante (CAA Marseille, 28 novembre 2012, *Département des Pyrénées-Orientales*, req. n° 08MA05108).

En revanche, les juridictions administratives n'ont, à notre connaissance, pas eu l'occasion de se prononcer sur un cas dans lequel il existait une contradiction entre l'acte détachable et le contrat.

Il n'est donc pas possible d'être pleinement assurés de ce qu'il est possible de procéder à la rectification rétroactive nécessaire ici, et qui impliquerait de modifier le dispositif de la délibération lui-même, sur un sujet aussi essentiel que celui du prix.

Il pourrait au contraire être soutenu qu'il ne s'agit pas de « *réitérer l'acte d'approbation* », mais de le modifier, puisque l'approbation interviendrait à des conditions financières différentes de celles qui figuraient dans le corps de la délibération, dont tout porte par ailleurs à croire qu'elles ne sont pas conformes à l'avis des domaines (*supra*).

Mais il demeure toutefois que l'acte approuvé par les élus, et joint à la délibération, prévoyait bien pour sa part les conditions financières qu'il s'agit de confirmer aujourd'hui, et il n'est donc pas absurde de penser qu'il est possible pour la Métropole de régulariser la délibération du 19 novembre 2019, avec un effet rétroactif.

**La Métropole n'aurait donc pas à retirer la délibération du 19 novembre 2019, ni à modifier l'acte de vente en lui-même.**

Il conviendrait alors toutefois de veiller à la rédaction de la délibération rectificative et au rapport qui l'accompagnerait.

\*

**Pour conclure**, et dans les très brefs délais impartis, il nous semble que si la Métropole voulait régulariser l'opération, tout en maintenant le prix de vente à 3 040 000 euros, la voie à privilégier serait de régulariser la délibération du 19 novembre 2019 en délibérant de nouveau pour approuver la cession, avec effet rétroactif au 19 novembre 2019.

Si les parties s'accordaient en revanche pour revoir le prix de vente à la hausse, afin d'y ajouter une indemnité de emploi, il faudrait envisager un avenant à l'acte authentique de vente. Il conviendrait alors que le bureau autorise l'exécutif à signer cet avenant. Cette délibération ne pourrait toutefois pas avoir pour effet de « purger » le vice qui affecte la délibération initiale.

\*

Nous demeurons à votre disposition pour échanger sur ces conclusions.

Alexandre VANDEPOORTER

Maeva GUILLERM