

Les aides des collectivités territoriales aux entreprises sont appréhendées par le droit tantôt du côté des destinataires, tantôt de celui des dispensateurs. Dans le premier cas, sont pris en considération les effets sur le marché, dans le second les règles de compétence, ainsi que le droit de propriété et, éventuellement de la domanialité publique. C'est de propriété publique qu'il s'agit ici.

La commune de Fougerolles ayant décidé de céder à une entreprise un terrain pour un franc symbolique, en contrepartie de la création d'emplois, le tribunal administratif de Besançon, par jugement du 6 avril 1995 (AJDA 1995. 749, note Lamorlette) a annulé la délibération autorisant l'opération pour violation du principe d'égalité, dans son corollaire admis par la décision du Conseil constitutionnel des 25-26 juin 1986 sur les privatisations (AJDA 1986. 575, note Rivero), selon laquelle « la Constitution s'oppose à ce que des biens ou des entreprises faisant partie de patrimoines publics soient cédés à des personnes poursuivant des fins d'intérêt privé pour des prix inférieurs à leur valeur ».

Le conseil d'Etat censure ce jugement en apportant un correctif à la position adoptée par le tribunal administratif: la cession d'un terrain à un prix inférieur à la valeur n'est illégale que dans le cas où aucune contrepartie d'intérêt général n'est apportée par le bénéficiaire.

Ainsi est considérée comme légale un type d'aide indirecte à l'immobilier d'entreprise d'autant plus pratiqué qu'il est en dehors du champ d'application de l'article 4 de la loi du 2 mars 1982 (reprise aux articles L. 1511-3 CCT), qui ne limite que les aides relatives à l'achat ou à la location de bâtiments. La solution retenue par le conseil d'Etat va dans le sens de l'analyse qui a été retenue par le ministère de l'intérieur dans le guide consacré à l'action économique des collectivités locales, ainsi que par plusieurs tribunaux administratifs (voir les jugements cités par B. Lamorlette, AJDA 1995. 751). Le raisonnement peut être rattaché à la notion de libéralité.

La libéralité est définie par la jurisprudence et la doctrine civilistes comme le transfert d'un bien d'un patrimoine à un autre dans une intention libérale, c'est-à-dire sans contrepartie (v. p. ex. : Civ.¹ 8 décembre 1982 Gaz. Pal. 1983. 1. Panorama. 65, qui admet l'absence d'intention libérale à raison de la contrepartie résultant de l'avantage moral profond consistant dans le fonctionnement d'une association). Il découle nécessairement de cette définition que les personnes publiques ne peuvent faire de libéralités puisqu'elles ne peuvent pas agir dans un but autre que la satisfaction de

l'intérêt général. C'est pourquoi, bien avant que soit opéré le rattachement au principe d'égalité, a été énoncée la règle selon laquelle l'Etat ne peut faire de libéralités (cf. concl. Romieu sous CE 17 mars 1893 Chemins de fer du Nord et de l'Est, S. 1894. 3. 119), règle qui, pour certains auteurs, constitue un principe général du droit (cf. les références indiquées par P. Yolka La propriété publique, LGDJ, 1997, p. 579).

Le Conseil d'Etat ne s'est pas référé expressément