

Gilles LE CHATELIER (Toque 658)
Associé de la SELARLU GLC Avocat,
membre de la AARPI ADALTYS
55 Boulevard des Brotteaux - 69006 LYON
Tél 04 72 41 15 75 - Fax 04 72 41 15 69

REQUETE D'APPEL

POUR :

LA VILLE DE DIJON, Place de la Libération, CS73310, 21033 Dijon Cedex, représentée par son Maire en exercice, pièce jointe n° 0

Ayant pour Conseil **Maître Gilles Le CHATELIER**, avocat au barreau de Lyon, associé de la SELARLU GLC AVOCAT, membre de la AARPI ADALTYS, y demeurant 55 bd des Brotteaux – 69455 LYON cedex 06, Toque n° 658, 55 Boulevard des Brotteaux - 69455 LYON CEDEX 06 (Tél : 04.72.41.15.75 – Fax : 04.72.41.15.69).

CONTRE :

Les Amis de la Terre Côte-d'Or Maison des associations – boîte H7 2 rue des Corroyeurs 21068 DIJON Cedex

A :

**Mesdames et Messieurs composant la cour administrative d'appel
de LYON**



RAPPEL DES FAITS

1. La Ville de DIJON est propriétaire de plusieurs parcelles sur le tènement foncier situé 86-118 route d'Ahuy et rue de Bruges, bordé par le Suzon, d'une superficie totale de 2,92 ha, intégralement comprises dans le site de projet n°3 « Route d'Ahuy / Venise 2 » inscrit au PLUi-HD et prescrivant la réalisation d'une opération d'ensemble dédiée à l'habitat.

La Ville a fait l'acquisition de ces parcelles progressivement en fonction des opportunités de vente, étant précisé que le site est classé en zone à urbaniser et dédiée à la réalisation d'une opération d'aménagement.

2. Les sociétés « Le Groupe Edouard Denis » et « 4S Immo » sont bénéficiaires d'accords portant sur la cession des propriétés privées restant à acquérir, permettant d'achever la maîtrise foncière et de mettre en œuvre cette opération, qui comprend la réalisation d'un programme immobilier constitué de 48 maisons familiales réparties sur l'ensemble du site et de 37 appartements de typologies variées implantés dans de petites unités d'une hauteur limitée à R + 2.

Conformément aux objectifs de mixité de l'habitat, la programmation est composée de 25 % de logements à loyer modéré et de 25 % de logements en accession abordable à la propriété.

Ce programme est marqué par une composante paysagère et environnementale exemplaire, assurant des continuités paysagères et le développement de la biodiversité, les arbres et plantations existants étant conservés, la ripisylve en bordure du Suzon préservée et mise en valeur. Il est notamment prévu un cheminement et des plantations d'arbres d'alignement le long de la route d'Ahuy et de la rue de Bruges.

Cette trame verte est complétée par l'aménagement d'un verger à l'angle de la rue de Bruges et de la route d'Ahuy, ainsi que la réalisation d'un parc urbain de 3 700 m² dans le méandre du Suzon, tirant ainsi parti des contraintes liées à la présence du cours d'eau et à l'aléa d'inondation de ce secteur.

Ce parc sera accompagné par un vaste mail paysager, permettant son accès, doté d'un aménagement qualitatif et durable, alternant zones de prairies et de micro-forêts, cheminements, platelages permettant un point de vue sur le Suzon.

Ce nouveau parc et sa coulée verte sont destinés à être ouverts au public, afin de bénéficier à l'ensemble des riverains et habitants des quartiers environnants. Ils feront ainsi l'objet d'une rétrocession à l'euro symbolique au profit de la Ville, à l'issue de leur aménagement.

Cette opération offre enfin l'opportunité d'une complète requalification des abords de la route d'Ahuy et de la rue de Bruges, par la réalisation d'un cheminement piéton continu doublé par une voie cyclable, permettant ainsi de développer les mobilités douces au droit de ces axes urbains.

3. Afin de permettre sa mise en œuvre, la Ville de DIJON a proposé de céder les propriétés lui appartenant pour une superficie totale de 10 467 m², dans le cadre d'une promesse synallagmatique de vente, assortie de conditions suspensives relatives notamment à l'obtention des autorisations d'urbanisme et environnementale devenues définitives par l'absence de recours des tiers et de retrait administratif, à l'absence de prescription de fouilles archéologiques, à l'acquisition préalable effective des propriétés privées par les deux promoteurs immobiliers.

Compte tenu de l'ensemble de ces éléments, en considération de l'intérêt de cette opération, de ses caractéristiques et de ses contraintes, la Ville a souhaité proposer de procéder à la cession de ces biens moyennant le montant unitaire arrondi de 92,20 € le m² de terrain, soit un total arrondi hors taxe de 965 067 €.

4. C'est dans ce contexte que, par une délibération en date du 27 juin 2022, le conseil municipal de la Ville de DIJON a décidé, compte tenu des motifs qui précèdent :

- de céder au « Groupe Edouard Denis » - 259-261 avenue Jean Jaurès - 69007 Lyon et à la société « 4S Immo » - 3 bis allée des Hauts du Bois de Grancey - 21380 Messigny-et-Vantoux, des biens situés route d'Ahuy et rue de Bruges, cadastrés section IC n°1 de 1 476 m², n°2 de 2 157 m², n°4 de 2 074 m², n°5 de 1 060 m², n°6 de 660m², n°7 de 2 187 m², n°9 de 192 m², n°15 de 530 m² et n°19 de 131 m², d'une superficie totale de 10 467 m², en vue de la réalisation du programme immobilier d'ensemble portant sur le site de projet n°3 « Route d'Ahuy / Venise 2 » figurant au PLUi-HD, tel que décrit ci-avant, moyennant le prix de vente total de 965 067 € HT ;
- de procéder à cette cession par promesse synallagmatique de vente, puis par acte notarié ;
- d'approuver le projet de promesse synallagmatique de vente annexé au rapport et autoriser Monsieur le Maire à y apporter, le cas échéant, des modifications de détails ne remettant pas en cause son économie générale, ainsi qu'à signer la promesse définitive ;
- d'autoriser Monsieur le Maire à signer tout acte à intervenir pour l'application de cette décision et autoriser Monsieur le Comptable des Finances Publiques à percevoir le produit de la vente.

5. Par courrier du 22 août 2022, reçu par la Ville le 23, l'association Les Amis de la Terre Côte-d'Or a adressé à la Ville un recours gracieux à l'encontre de la délibération du 27 juin 2022, qui comprenait parmi ses signataires les autres associations suivantes : les Associations France Nature Environnement Côte-d'Or, Forestiers du Monde, Greenpeace France groupe local de Dijon, Bien vivre dans le quartier Larrey, Les Amies des Jardins de l'Engrenage et Les Riverains du 30 octobre Porte Neuve (pièce adverse n° 2).

Par courrier reçu le 10 octobre 2022 adressé à l'association Les Amis de la Terre Côte-d'Or, le Maire de la Ville de Dijon a refusé cette demande (pièce adverse n° 5).

Par requête enregistrée le 21 décembre 2022, Les Associations Les Amis de la Terre Côte-d'Or, France Nature Environnement Côte-d'Or, Forestiers du Monde et Les Amies des Jardins de l'Engrenage ont saisi le tribunal administratif d'une demande tendant à l'annulation de la délibération précitée du 27 juin 2022.

6. Par un jugement en date du 23 mai 2024, le tribunal administratif de DIJON a annulé la délibération litigieuse au motif suivant :

« 8. Il ressort de l'avis de France Domaine du 6 mai 2022 que la valeur vénale des biens à céder est de 110 euros hors taxes le mètre carré, soit 1 151 370 euros hors taxes, avec une marge d'appréciation de 10% ; ce même avis indique que le coût des travaux d'aménagement supplémentaires réalisés à la demande de la commune n'est pas inclus dans cette évaluation, qu'il est estimé à 415 675 euros hors taxes, que la commune de Dijon et les acquéreurs en assumeront la charge respectivement à hauteur de et 30% et que les ouvrages ont vocation à être rétrocédés à « l'euro symbolique ». Il en résulte que selon les éléments contenus dans cet avis, seuls portés à la connaissance des conseillers municipaux, la part des travaux supplémentaires à la charge de la commune serait de 290 972 euros et celle à la charge des acquéreurs de 124 702 euros.

9. La promesse de vente approuvée par la délibération en litige fixe pour sa part le prix de cession des terrains à 965 067 euros hors taxes, soit un rabais consenti aux acquéreurs de 186 303 euros hors taxes par rapport à l'évaluation de France Domaine (1 151 370 euros hors taxes). Elle stipule également que les bénéficiaires s'engagent à céder d'une part à la commune de Dijon le parc et le mail, d'autre part à Dijon Métropole la voie créée et les aménagements réalisés pour les déplacements doux, ces ouvrages étant à édifier « sur l'assiette du programme objet de la condition suspensive de permis de construire ci-après visée » et la cession se faisant « dans les conditions d'un cahier des charges qui sera établi ultérieurement préalablement à la réitération des présentes par acte authentique ».

10. Toutefois, contrairement à ce qui est annoncé dans la note explicative de synthèse de la délibération et à ce qui ressort de l'avis de France Domaine, la promesse de vente, qui seule engage juridiquement les parties, ne met à la charge des acquéreurs, en contrepartie de la diminution du prix de vente qui leur est accordée, aucune obligation de supporter 30% du coût des travaux supplémentaires d'aménagement et ne prévoit nullement que les ouvrages une fois réalisés seront rétrocédés à l'euro symbolique à la commune de Dijon et à Dijon Métropole. Par ailleurs, il ne ressort d'aucune pièce du dossier qu'un cahier des charges imposant ces obligations aux cessionnaires et déterminant la portée exacte de leur engagement aurait été accepté par le Groupe Edouard Denis et la société 4S Immo et approuvé par le conseil municipal de Dijon. Si un projet de convention de remise d'ouvrages avait été élaboré en mai 2022, il ne ressort d'aucune autre pièce du dossier que ce projet, qui ne porte d'ailleurs que sur une partie des ouvrages à réaliser et qui ne figurait pas parmi les pièces annexées à la promesse de vente et soumises au conseil municipal, aurait reçu l'accord des deux

parties. Par suite; la portée réelle des obligations mises à la charge des acquéreurs ne pouvait, à la date à laquelle la délibération en litige a été approuvée, être déterminée avec précision. Ainsi, si les aménagements à créer répondent à un motif d'intérêt général justifiant une réduction du prix de vente des terrains, il ne ressort pas des pièces du dossier qu'à la date à laquelle la cession en litige a été approuvée, le caractère effectif de la contrepartie consistant pour les cessionnaires à supporter 30% de la charge des travaux supplémentaires et à rétrocéder à l'euro symbolique les ouvrages réalisés était assuré.

11. Par conséquent, sans qu'il soit besoin de se prononcer sur les autres moyens soulevés, les associations requérantes sont fondées à soutenir que la délibération du conseil municipal de Dijon du 27 juin 2022 est, pour ce motif, entachée d'illégalité et à en demander l'annulation, ensemble, la décision du 10 octobre 2022 rejetant leur recours gracieux » (**pièce jointe d'appel n° 1**).

C'est le jugement dont appel.

DISCUSSION

7. Le jugement sera annulé pour de multiples motifs car c'est à tort que le tribunal a considéré que :

- la requête était recevable au regard du délai de recours contentieux et au regard de l'intérêt à agir concernant l'Association « Les Amies des Jardins de l'Engrenage » (I) ;
- la délibération attaquée était illégale du fait de l'absence de contreparties suffisantes (II).

I. SUR L'ERREUR COMMISE PAR LE JUGE DE PREMIERE INSTANCE RELATIVE A LA RECEVABILITE DE LA REQUETE

8. Le juge de première instance a commis deux erreurs concernant la recevabilité de la requête de première instance : d'une part, le recours était tardif et donc irrecevable, ce qui a été écarté par le tribunal (I.1).

D'autre part, l'Association « Les Amies des Jardins de l'Engrenage » n'avaient pas d'intérêt donnant qualité à agir (I.2).

I.1 SUR L'ERREUR COMMISE PAR LE JUGE DE PREMIERE INSTANCE CONCERNANT LA RECEVABILITE DE LA REQUETE AU REGARD DES DELAIS DE SAISINE

9. L'article R421-1 du code de justice administrative dispose que « *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* ».

L'article R421-2 du même code précise que « *sauf disposition législative ou réglementaire contraire, dans les cas où le silence gardé par l'autorité administrative sur une demande vaut décision de rejet, l'intéressé dispose, pour former un recours, d'un délai de deux mois à compter de la date à laquelle est née une décision implicite de rejet. Toutefois, lorsqu'une décision explicite de rejet intervient avant l'expiration de cette période, elle fait à nouveau courir le délai de recours* ».

En l'occurrence, il ressort des pièces du dossier que les associations requérantes ont d'abord saisi la Ville d'un recours gracieux.

La Ville a répondu négativement par un courrier en date du 6 octobre 2022, lequel a été reçu par l'Association le 10 octobre 2022.

Le courrier rejetant le recours gracieux indiquait explicitement le fait que l'Association disposait d'un délai de deux mois pour contester la décision de rejet en application des dispositions de l'article R.421-5 du code de justice administrative.

Par conséquent, une requête en annulation pouvait être déposée au tribunal administratif jusqu'au 11 décembre 2022.

Le tribunal a cependant considéré dans le jugement attaqué que « *La requête a été formée dans les délais du recours contentieux, qui ont été prorogés par le recours gracieux* » sans donner plus de précision, ce qui l'entache **d'un défaut de motivation.**

De plus, le juge de première instance a commis **une erreur de droit et de dénaturation des pièces du dossier** car la requête a en réalité été déposée le 21 décembre 2022, soit au-delà du délai de deux mois impartit l'article R.421-5 précité.

Elle était donc irrecevable et c'est ainsi à tort que le jugement attaqué l'a considérée recevable.

Pour ce premier et seul motif, le jugement attaqué sera annulé et la requête de première instance sera rejetée.

I.2 SUR L'ERREUR COMMISE PAR LE JUGE DE PREMIERE INSTANCE CONCERNANT L'INTERET A AGIR DE L'ASSOCIATION « LES AMIES DES JARDINS DE L'ENGRENAGE

10. Le jugement attaqué a considéré que :

« Il ressort des statuts de l'association « Les Amies des Jardins de l' Engrenage » que cette association s'est donnée comme objectif principal, notamment « de faire abandonner les projets immobiliers destructeurs d'espaces naturels et d'espèces faunistiques et floristiques sur des parcelles du quartier », son champ d'action étant le quartier « Varennes / Toison d'Or / Joffre », dont relève le site de projet n03 du plan local d'urbanisme intercommunal habitat et déplacements (PLUi HD), site dans lequel sont comprises les neuf parcelles faisant l'objet de la promesse de vente en litige ».

Là encore, le tribunal s'est mépris sur les statuts de l'Association en question.

Pour rappel, l'objet de la délibération attaquée correspond à la vente de terrains du domaine privé de la Ville de DIJON.

Il ne s'agit pas, en tant que tel, d'un acte relatif à l'aménagement de la parcelle tel que la création d'une zone d'aménagement concerté ou d'un projet immobilier réalisé sous maître d'ouvrage de la Ville.

La délibération attaquée s'inscrit dans le cadre de la réalisation d'un projet initié et géré par des personnes privées, mais son objet se limite à la cession de parcelles.

Pour le dire encore autrement, aucune atteinte à l'environnement ou à la nature en général ne découle de l'exécution de la délibération attaquée.

C'est donc à tort que le jugement attaqué a considéré que la délibération attaquée préjudiciait à l'Association « les Amis des Jardins de l'Engrenage ».

11. En effet, l'Association Association « Les Amies des Jardins de l'Engrenage » n'avait aucun intérêt donnant qualité à agir.

L'article 2 relatif à son objet indique que :

« l'association a pour objet premier de protéger, faire connaître, communiquer et partager auprès d'un large public les expérimentations alternatives de toutes sortes destinées à mettre en place d'autres liens à l'environnement, à la réalisation de potagers et à fa convivialité au sein du quartier Varennes / Toison d'Or / Joffre de Dijon.

Au plan local, l'association a pour objet d'agir pour préserver et soutenir les expérimentations sociales et agro-écologiques développées sur les parcelles du quartier, dont celles nommées les "Jardins de l'Engrenage" par ses usagers et usagères, ainsi que de défendre tous les habitants et la biodiversité présente.

Pour cela, l'association se donne comme objectif principal de faire abandonner les projets immobiliers destructeurs d'espaces naturels et d'espèces faunistiques et floristiques sur des parcelles du quartier.

L'association cherche la meilleure intégration possible de ses préoccupations dans les décisions. Elle peut dénoncer et agir contre toutes les positions ou actions encourageant la destruction des terres et des expérimentations en cours sur les parcelles concernées. D'une manière générale, elle peut engager ou soutenir toute action ou tout projet de nature à promouvoir ses objectifs, et notamment en soutenant financièrement des projets ou des activités ayant lieu dans le quartier Varennes / Toison d'Or / Joffre ».

L'association a pour objet de dénoncer et agir « contre toutes les positions ou actions encourageant la destruction des terres et des expérimentations en cours sur les parcelles concernées », et, comme indiqué ci-dessus, ce n'est pas l'objet de la délibération attaquée.

Pour ce motif, l'Association requérante ne peut se prévaloir d'une atteinte directe et suffisamment certaine à son objet social.

L'Association requérante n'avait donc pas d'intérêt à agir et la requête devait donc être rejetée pour ce motif.

Pour ce seul motif à nouveau, le jugement attaqué sera annulé.

II. SUR L'ERREUR DE DROIT ET DE FAIT COMMISE PAR LE TRIBUNAL ADMINISTRATIF RELATIF AU MOYEN D'ANNULATION RETENU

13. Le tribunal a annulé la délibération en retenant un unique moyen tiré de ce que « la portée réelle des obligations mises à la charge des acquéreurs ne pouvait, à la date à laquelle la délibération en litige a été approuvée, être déterminée avec précision. Ainsi, si les aménagements à créer répondent à un motif d'intérêt général justifiant une réduction du prix de vente des terrains, il ne ressort pas des pièces du dossier qu'à la date à laquelle la cession en litige a été approuvée, le caractère effectif de la contrepartie consistant pour les cessionnaires à supporter 30% de la charge des travaux supplémentaires et à rétrocéder à l'euro symbolique les ouvrages réalisés était assuré ».

14. Pour retenir ce moyen d'annulation, le tribunal a d'abord rappelé au point 4 du jugement la grille d'analyse juridique qui a ensuite appliquée à la délibération attaquée et qu'il convient de rappeler ici :

« La cession par une commune d'un terrain à des personnes privées pour un prix inférieur à sa valeur ne saurait être regardée comme méconnaissant le principe selon lequel une collectivité publique ne peut pas céder un élément de son patrimoine à un prix inférieur à sa valeur à une personne poursuivant des fins d'intérêt privé lorsque la cession est justifiée par des motifs d'intérêt général et comporte des contreparties suffisantes. Pour déterminer si la décision par laquelle une collectivité publique cède à une personne privée un élément de son patrimoine à un prix inférieur à sa valeur est, pour ce motif, entachée d'illégalité, il incombe au

juge de vérifier si elle est justifiée par des motifs d'intérêt général ; si tel est le cas, il lui appartient ensuite d'identifier, au vu des éléments qui lui sont fournis, les contreparties que comporte la cession, c'est-à-dire les avantages que, eu égard à l'ensemble des intérêts publics dont la collectivité cédante a la charge, elle est susceptible de lui procurer, et de s'assurer, en tenant compte de la nature des contreparties et, le cas échéant, des obligations mises à la charge des cessionnaires, de leur effectivité ; il doit, enfin, par une appréciation souveraine, estimer si ces contreparties sont suffisantes pour justifier la différence entre le prix de vente et la valeur du bien cédé. ».

Le tribunal a ici reprise des conditions posées par la jurisprudence relative à la possibilité de céder un bien d'une personne publique à prix inférieur à sa valeur (CE, 14 octobre 2015, Commune de Chatillon, n° 375577 ; CE, 3 novembre 1997, Commune de Fougères, n° 169473 et CE, 25 novembre 2009, Commune de Mer, n° 3102802).

Dans le cas d'une cession d'un bien d'une collectivité publique à une personne privée à un prix inférieur à sa valeur, le juge administratif doit procéder en trois étapes :

- il doit d'abord vérifier si elle est justifiée par des motifs d'intérêt général ;
- si tel est le cas, il doit ensuite identifier les contreparties que comporte la cession, définies comme « les avantages que, eu égard à l'ensemble des intérêts publics dont la collectivité cédante a la charge, elle est susceptible de lui procurer » ;
- enfin, il doit apprécier si ces contreparties sont suffisantes pour justifier la différence entre le prix de vente et la valeur du bien cédé.

15. Sur le motif d'intérêt général, le tribunal a considéré que ce ou ces motifs étaient présents en l'espèce.

Il est vrai que l'intérêt général qui s'attache à la réalisation de l'opération tient à la fois de l'appréciation portée sur son ensemble, mais aussi dans ses composantes.

En effet, la cession des terrains permet à des sociétés d'achever la maîtrise foncière d'une opération qui comprend la réalisation d'un programme immobilier, lequel urbanisera un périmètre important de la Ville.

Cette dimension d'aménagement prend la forme de construction d'immeubles à vocation d'habitation et d'aménagement paysager – notamment la réalisation d'un nouveau parc et sa coulée verte qui sont destinés à être ouverts au public, afin de bénéficier à l'ensemble des riverains et habitants des quartiers environnants, et la réalisation d'un chemin piéton continu doublé par une voie cyclable, permettant ainsi de développer les mobilités douces au droit de ces axes urbains.

Si l'initiative privée de l'opération est incontestable, elle rejoint un caractère d'intérêt général pour la Ville qui voit l'offre immobilière se développer sur son territoire, ainsi qu'un aménagement des paysages qui profite au bien-être de ses habitants.

Plus spécifiquement, l'opération permet, conformément aux objectifs de mixité de l'habitat, la réalisation d'habitat composée de 25 % de logements à loyer modéré et de 25 % de logements en accession abordable à la propriété.

Le Conseil d'Etat a déjà l'occasion de reconnaître qu'une cession qui permet la réalisation de logements sociaux participe à une opération d'intérêt général (en ce sens CE, 21 juin 2021, n° 434384).

Il est d'ailleurs rappelé à ce titre que la cession à des termes préférentiels de terrains ou d'immeubles publics joue un rôle déterminant dans la production de logements sociaux, à tel point que le législateur est intervenu pour favoriser ces cessions et autoriser des décotes allant jusqu'à 100 % (cf. la loi n° 2013-61 du 18 janvier 2013 relative à la mobilisation du foncier public en faveur du logement et au renforcement des obligations de production de logement social).

Le critère tiré de l'intérêt général était donc rempli, il convient de le préciser ici même s'il n'a pas été remis en cause par le tribunal.

16. Sur le fait que la cession comportait la présence de contreparties précises, et sur la suffisance de ces contreparties, le tribunal ne les a pas considérées comme suffisamment établies.

Il faut rappeler le point 10 du jugement sur ce point :

10. *Toutefois, contrairement à ce qui est annoncé dans la note explicative de synthèse de la délibération et à ce qui ressort de l'avis de France Domaine, la promesse de vente, qui seule engage juridiquement les parties, ne met à la charge des acquéreurs, en contrepartie de la diminution du prix de vente qui leur est accordée, aucune obligation de supporter 30% du coût des travaux supplémentaires d'aménagement et ne prévoit nullement que les ouvrages une fois réalisés seront rétrocédés à l'euro symbolique à la commune de Dijon et à Dijon Métropole. Par ailleurs, il ne ressort d'aucune pièce du dossier qu'un cahier des charges imposant ces obligations aux cessionnaires et déterminant la portée exacte de leur engagement aurait été accepté par le Groupe Edouard Denis et la société 4S Immo et approuvé par le conseil municipal de Dijon. Si un projet de convention de remise d'ouvrages avait été élaboré en mai 2022, il ne ressort d'aucune autre pièce du dossier que ce projet, qui ne porte d'ailleurs que sur une partie des ouvrages à réaliser et qui ne figurait pas parmi les pièces annexées à la promesse de vente et soumises au conseil municipal, aurait reçu l'accord des deux parties. Par suite, la portée réelle des obligations mises à la charge des acquéreurs ne pouvait, à la date à laquelle la délibération en litige a été approuvée, être déterminée avec précision. Ainsi, si les aménagements à créer répondent à un motif d'intérêt général justifiant une réduction du prix de vente des terrains, il ne ressort pas des pièces du dossier qu'à la date à laquelle la cession en litige a été approuvée, le caractère effectif de la contrepartie consistant pour les cessionnaires à supporter 30% de la charge des travaux supplémentaires et à rétrocéder à l'euro symbolique les ouvrages réalisés était assuré ».*

Le tribunal a ainsi considéré que la diminution consentie du prix de vente des terrains appartenant à la Commune (chiffré par le tribunal à la somme de 186.303 euros HT) n'était pas justifiée au regard de l'absence de preuve d'effectivité des contreparties annoncées dans la délibération.

Le tribunal reproche à ce titre notamment l'absence d'engagement des acquéreurs de rétrocéder des ouvrages à l'euro symbolique à la Commune, de prise en charge 30 % des aménagements publics, et de les réaliser selon des prescriptions déterminées un cahier des charges précis.

Ce faisant, le tribunal a commis plusieurs erreurs.

II.1. SUR L'ERREUR DE DROIT COMMISE PAR LE TRIBUNAL

15. La première de ces erreurs est une **erreur de droit**.

A suivre le raisonnement du tribunal, l'effectivité des contreparties des acquéreurs des parcelles objet de la vente devait être prouvée par des engagements de ces derniers.

Il retient ainsi :

- l'absence d'obligation juridique de prise en charge de 30% du coût des travaux supplémentaires d'aménagement et de rétrocession à l'euro symbolique des ouvrages réalisés à la Commune de Dijon et à Dijon Métropole ;
- l'absence de cahier des charges imposant ces obligations aux cessionnaires et déterminant la portée exacte de leur engagement et l'absence d'approbation par le conseil municipal de Dijon.

Le tribunal en déduit l'absence de portée réelle des obligations mises à la charge des acquéreurs qui ne pouvait, à la date à laquelle la délibération en litige a été approuvée, être déterminée avec précision.

Or, la jurisprudence du Conseil d'Etat et son application par les juridictions du fond ne va pas aussi loin dans la recherche de l'effectivité des contreparties.

A suivre le jugement attaqué, les acquéreurs bénéficiant d'une réduction de prix sur la vente des terrains appartenant à des Collectivités publiques devraient prouver la contrepartie offerte par des engagements signés préalablement à la délibération de l'organe délibérant autorisant la vente.

Ce n'est pas ce qu'exige la jurisprudence du Conseil d'Etat qui indique que le juge doit vérifier que « *les contreparties que comporte la cession, c'est-à-dire les avantages que, eu égard à l'ensemble des intérêts publics dont la collectivité cédante a la charge, elle est susceptible de lui procurer, et de s'assurer, en tenant compte de la nature des contreparties et, **le cas échéant, des obligations mises à la charge des cessionnaires, de leur effectivité*** ».

En considérant que le juge devait s'assurer « *des obligations mises à la charge des cessionnaires, **de leur effectivité*** », le Conseil d'Etat n'a pas entendu pousser le contrôle jusqu'à vérifier la présence d'engagements juridiques signés de la part des acquéreurs.

Le contrôle exercé par le juge ne va pas jusqu'à la vérification de la réalité juridique de leur engagement, sans quoi d'ailleurs, il lui faudrait vérifier que ces engagements sont exempts de vice ou qu'aucun recours n'est dirigé à leur encontre ? Ou s'arrêterait ainsi le contrôle du juge ?

Ce n'est ni l'esprit ni la lettre de la jurisprudence du Conseil d'Etat.

La simple mention et la réalité plausible dans les pièces versées au dossier des engagements concernant les contreparties suffit à considérer que le juge a contrôlé leur effectivité.

Dans une décision récente, le Conseil d'Etat a confirmé que la cession à un prix inférieur à sa valeur est bien justifiée par un intérêt général et des contreparties suffisantes, mais sans exiger pour autant les engagements juridiques liées à ces contreparties

« 12. Il ressort des pièces du dossier soumis aux juges du fond que les biens immobiliers en cause ont été cédés pour un prix inférieur d'un tiers à l'estimation réalisée par les services de France Domaine. La cour a relevé que dès lors que le SDIS du Rhône avait décidé de ne plus assurer lui-même le logement de ses agents, pratique à laquelle il n'était pas tenu, le maintien dans son patrimoine d'ensembles immobiliers dont la propriété lui avait été transférée à titre gratuit en vue de lui permettre de loger certains de ses agents, et alors qu'il n'a pas, eu égard à sa spécialité, vocation à valoriser des immeubles uniquement destinés au logement, avait pour effet de faire peser sur lui, eu égard aux charges grevant ces immeubles et au coût de leur entretien, une charge financière excessive. Elle en a déduit que la cession, au prix convenu de ces immeubles, devait être regardée comme conforme à l'intérêt général. Elle a par ailleurs relevé que l'opération était assortie de contreparties pour le SDIS, qui avait obtenu des organismes de logement social acquéreurs l'engagement que les sapeurs-pompiers professionnels puissent, s'ils le souhaitent, être maintenus dans les lieux. En jugeant ainsi que la cession de ces biens au prix convenu était justifiée par un motif d'intérêt général, la cour, qui a porté sur le caractère suffisant des contreparties que le SDIS du Rhône retirait de la cession des biens en cause une appréciation souveraine exempte de dénaturation, n'a pas entaché son arrêt d'erreur de droit » (CE, 21 juin 2021, n° 434384).

En l'occurrence, la contrepartie de la cession à prix inférieur à sa valeur était constituée pour le SDIS par l'engagement obtenu par lui que les sapeurs-pompiers pouvaient être maintenus dans les lieux.

Le Conseil d'Etat a considéré que la cour n'avait pas dénaturé les pièces du dossier, laquelle n'a pourtant pas vérifié la signature de l'engagement pris auprès du SDIS de maintenir les sapeurs-pompiers dans les lieux.

16. D'autres décisions rendues par les juges du fond illustrent le contrôle limité – mais réel – du juge administratif sur le caractère effectif des contreparties.

Ainsi, le tribunal administratif a jugé récemment que :

*« Il ressort néanmoins des pièces du dossier que la cession des parcelles en cause a été décidée en vue de la construction d'un ensemble immobilier de 152 logements, dont 38 logements locatifs sociaux, représentant 25 % des logements, et 21 logements locatifs intermédiaires, permettant de contribuer à la réalisation des objectifs de mixité sociale et de construction de logements locatifs sociaux poursuivis par la commune. Cette cession est ainsi justifiée par des motifs d'intérêt général. **Il ressort également des pièces du dossier, et en particulier de la délibération en litige, d'une part que la SCCV du Clos des Cèdres réalisera sur ces parcelles un jardin aménagé qui sera ensuite rétrocédé à titre gratuit à la commune, et d'autre part que les prix de vente de certains bien, en particulier les logements destinés à des primo-accédants, seront contenus à des niveaux inférieurs au prix du marché, notamment compte tenu des caractéristiques environnementales de l'ensemble immobilier.** L'ensemble de ces contreparties attendues par la commune de Saint-Rémy de Provence est, dans les circonstances de l'espèce, suffisant pour justifier la différence entre le prix de vente des parcelles et la valeur des biens estimée par la direction générale des finances publiques. La circonstance que la commune, à qui seront également rétrocédés des places et voiries, sera tenue de les entretenir, n'est pas de nature à regarder la cession des terrains envisagée comme dépourvue d'intérêt général. Par suite, le moyen tiré de l'erreur d'appréciation portée sur le montant du prix de vente des parcelles en cause doit être écarté » (TA, Marseille, jugement n°2108219, 5 octobre 2023).*

Là encore, le tribunal administratif a considéré, sur la base des mentions contenues dans la délibération litigieuse, que l'acquéreur s'engageait à aménager un jardin à rétrocéder à un euro symbolique.

Le juge administratif n'a pas pour autant contrôlé l'effectivité de cette contrepartie en vérifiant l'existence d'un engagement signé par l'acquéreur à ce titre.

Encore une fois, ce n'est pas ce qu'exige le Conseil d'Etat et l'on voit mal dans cette hypothèse où s'arrêterait son contrôle : le juge administratif devrait-il vérifier l'habilitation de la personne qui signerait les engagements ? Devrait-il s'assurer de l'exécution de l'engagement ?

17. La Cour administrative d'appel de LYON a également « validé » une cession à vil prix par les motifs suivants :

« 3. La délibération litigieuse a autorisé la cession de parcelles d'une contenance totale de 5 614 m² à l'association alfa3a en contrepartie d'un euro symbolique alors que la valeur vénale de ces tenements a été estimée, le 2 juin 2017, par France Domaine à 620 000 euros.

*4. Il ressort néanmoins des pièces du dossier que la cession des parcelles litigieuses a été décidée en vue de permettre à l'association alfa3a de mettre un **œuvre un projet de relogement de quarante-cinq personnes, dont quatorze ménages, issues de la communauté des gens du voyage, implantées sur les deux sites quai d'Arve dans des conditions d'habitat précaires, insalubres et***

indignes, dans une zone du plan local d'urbanisme à constructibilité restreinte destinée à accueillir des logements adaptés dans le cadre d'une opération de sédentarisation des gens du voyage. Cette cession est ainsi justifiée par des motifs d'intérêt général. Il ressort également des pièces du dossier que l'association alfa3a, après la construction des bâtiments, assurera la gestion locative sociale auprès des personnes relogées et poursuivra leur accompagnement. Ces contreparties attendues par la commune d'Annemasse sont, dans les circonstances de l'espèce, contrairement à ce qu'a retenu le tribunal, suffisantes pour justifier la différence entre le prix de vente des parcelles et la valeur des biens estimée par France Domaine. Il y a donc lieu pour la cour, saisie de l'ensemble du litige par l'effet dévolutif de l'appel, d'examiner les autres moyens soulevés par M. E... et Mme A... devant le tribunal administratif » (CAA, Lyon, 4ème chambre, 7 juillet 2022 n°20LY03474).

La cour administrative d'appel de Lyon retient un engagement de l'association acquéreuse d'assurer la gestion locative sociale auprès de personnes âgées et de poursuivre leur accompagnement : pour autant, le juge d'appel ne commet pas d'erreur en ne vérifiant pas la présence d'un engagement juridique dont il faudrait contrôler la réalité et l'exactitude.

Le juge de première instance a donc commis une erreur de droit en poussant le contrôle aussi loin sur la réalité des engagements pris par les acquéreurs en contrepartie d'une diminution du prix des terrains cédés.

Le jugement attaqué sera donc annulé.

II.2. SUR L'ERREUR DE FAIT COMMISE PAR LE TRIBUNAL

18. En outre, le tribunal s'est mépris sur le prix de cession et le calcul de sa diminution.

Il a ainsi pris en compte ces éléments

« 8. Il ressort de l'avis de France Domaine du 6 mai 2022 que la valeur vénale des biens à céder est de 110 euros hors taxes le mètre carré, soit 1 151 370 euros hors taxes, avec une marge d'appréciation de 10% ; ce même avis indique que le coût des travaux d'aménagement supplémentaires réalisés à la demande de la commune n'est pas inclus dans cette évaluation, qu'il est estimé à 415 675 euros hors taxes, que la commune de Dijon et les acquéreurs en assumeront la charge respectivement à hauteur de et 30% et que les ouvrages ont vocation à être rétrocédés à « l'euro symbolique ». Il en résulte que selon les éléments contenus dans cet avis, seuls portés à la connaissance des conseillers municipaux, la part des travaux supplémentaires à la charge de la commune serait de 290 972 euros et celle à la charge des acquéreurs de 124 702 euros.

9. La promesse de vente approuvée par la délibération en litige fixe pour sa part le prix de cession des terrains à 965 067 euros hors taxes, soit un rabais consenti aux acquéreurs de 186 303 euros hors taxes par rapport à l'évaluation de France Domaine (1 151 370 euros hors taxes). Elle stipule également que les bénéficiaires s'engagent à céder d'une part à la commune de Dijon le parc et le mail, d'autre part à Dijon Métropole la voie créée et les aménagements réalisés pour les déplacements doux, ces ouvrages étant à édifier

« sur l'assiette du programme objet de la condition suspensive de permis de construire ci-après visée » et la cession se faisant « dans les conditions d'un cahier des charges qui sera établi ultérieurement préalablement à la réitération des présentes par acte authentique ».

Le jugement attaqué s'est mépris sur la portée du rabais.

Il en ressort que la valeur vénale des terrains dont la vente est autorisée par la délibération litigieuse est estimée par les domaines à 1 151 370 euros et que la Commune a proposé la vente des terrains pour un montant de 968 067 euros, ce qui représente un prix de vente de 16% inférieur au prix de l'évaluation des domaines, soit une baisse de 186 303 € en contrepartie d'un ensemble indéfini et incertain de contraintes.

Cette présentation est bien évidemment abusive, et dénuée de fondement.

En effet, l'avis du service des domaines produits par les requérantes fait état d'un calcul économique bien différent.

Le service des domaines a évalué le montant des terrains, « hors taxes, hors droits de mutation et hors travaux complémentaires » à la somme de 1.151.370 € pour 10.467 m², soit 110 € le m².

L'avis indique que l'évaluation est assortie d'une marge de négociation de 10 %, ce qui ramène prix du mètre carré à la somme de 99 €, soit 1.036.233 euros.

Le prix plancher selon l'avis du domaine se situe donc à ce chiffre,

C'est ce qui a été mis en œuvre par la Ville qui a proposé aux membres du conseil municipal de « proposer de procéder à la cession de ces biens moyennant le montant unitaire arrondi de 92,20 € le m² de terrain, soit un total arrondi hors taxe de 965 067 €, inférieur l'évaluation des Domaines permettant un montant de cession unitaire de 99 € le m² de terrain ».

Dès lors, le choix de la Ville a été diminuer le montant de la valeur vénale de 6,86 % et non de 16 % comme le retient le tribunal, ce qui représente un rabais de 71.166 euros.

Pour ce motif à nouveau, le jugement attaqué sera annulé.

19. Annulant le jugement, la cour pourra évoquer ensuite écarter les autres moyens développés en première instance par les requérantes et rejeter leur requête, en se référant aux écritures en défense de première instance.

C'est pourquoi la Ville de DIJON demande à la cour administrative d'appel de LYON de :

1° Annuler le jugement en date du 22 mai 2024 par lequel le tribunal administratif de DIJON a annulé la délibération du conseil municipal de Dijon du 27 juin 2022 portant cession de terrains de la commune, ensemble la décision de rejet du recours gracieux de l'association « Les Amis de la Terre Côte-d'Or » et autres du 10 octobre 2022.

2° Rejeter la requête des Associations Les Amis de la Terre Côte-d'Or, France Nature Environnement Côte-d'Or, Forestiers du Monde et Les Amies des Jardins de l'Engrenage.

3 ° Condamner chacune des Associations requérantes à lui verser la somme de 5.000 euros au titre de l'article L.761-1 du code de justice administrative.

Fait à LYON, le 19 juillet 2024

Gilles LE CHATELIER
Avocat associé

