

statuant

au contentieux

N^{os} 365079,365082,366544

REPUBLIQUE FRANÇAISE

AU NOM DU PEUPLE FRANÇAIS

COMMUNE DE MARSANNAY-LA-COTE

SOCIETE PUBLIQUE LOCALE D'AMENAGEMENT
DE L'AGGLOMERATION DIJONNAISE

Le Conseil d'Etat statuant au contentieux

(Section du contentieux, 7^{ème} et 2^{ème} sous-sections réunies)

Mme Natacha Chicot

Rapporteur

Sur le rapport de la 7^{ème} sous-section

de la Section du contentieux

M. Bertrand Dacosta

Rapporteur public

Séance du 16 octobre 2013

Lecture du 6 novembre 2013

Vu 1°, sous le n° 365079, le pourvoi sommaire et le mémoire complémentaire, enregistrés les 9 janvier et 4 mars 2013 au secrétariat du contentieux du Conseil d'Etat, présentés pour la commune de Marsannay-la-Côte, représentée par son maire ; la commune demande au Conseil d'Etat :

1°) d'annuler l'arrêt n° 12LY000811 du 7 novembre 2012 par lequel la cour administrative d'appel de Lyon a, d'une part, annulé le jugement n° 1100439 du 19 janvier 2012 du tribunal administratif de Dijon, d'autre part, annulé la délibération du 25 octobre 2010 par laquelle son conseil municipal a décidé de conclure une concession d'aménagement avec la Société publique locale d'aménagement de l'agglomération dijonnaise (SPLAAD) et la décision du 3 janvier 2011 de son maire rejetant le recours gracieux contre cette délibération de l'association pour la défense du cadre de vie de Marsannay-la-Côte et du Syndicat de défense des intérêts viticoles de Marsannay-la-Côte et, enfin, lui a enjoint, à défaut d'accord avec la SPLAAD, de saisir le juge du contrat dans un délai de quatre mois à compter de la notification de l'arrêt afin qu'il prononce la résolution de la convention d'aménagement ;

2°) de mettre à la charge de l'Association pour la défense du cadre de vie de Marsannay-la-Côte et du Syndicat de défense des intérêts viticoles de Marsannay-la-Côte une somme globale de 4 500 euros au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative ;

Vu 2°, sous le n° 365082, le pourvoi, enregistré le 9 janvier 2013 au secrétariat du contentieux du Conseil d'Etat, présenté pour la Société publique locale d'aménagement de l'agglomération dijonnaise (SPLAAD), dont le siège est 40, avenue du Drapeau à Dijon (21000) ; la société demande au Conseil d'Etat :

1°) d'annuler le même arrêt de la cour administrative d'appel de Lyon ;

2°) réglant l'affaire au fond, de rejeter l'appel de l'Association pour la défense du cadre de vie de Marsannay-la-Côte et du Syndicat de défense des intérêts viticoles de Marsannay-la-Côte ;

3°) de mettre à la charge de l'Association pour la défense du cadre de vie de Marsannay-la-Côte et du Syndicat de défense des intérêts viticoles de Marsannay-la-Côte une somme globale de 5 000 euros au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative ;

4°) de condamner l'Association pour la défense du cadre de vie de Marsannay-la-Côte et le Syndicat de défense des intérêts viticoles de Marsannay-la-Côte aux entiers dépens de l'instance, y compris la contribution à l'aide juridique ;

.....

Vu 3°, sous le n° 366544, la requête et le mémoire rectificatif, enregistrés les 4 et 14 mars 2013 au secrétariat du contentieux du Conseil d'Etat, présentés pour la commune de Marsannay-la-Côte, représentée par son maire ; la commune demande au Conseil d'Etat d'ordonner le sursis à exécution du même arrêt de la cour administrative d'appel de Lyon ;

.....

Vu les autres pièces des dossiers ;

Vu la note en délibéré, enregistrée le 17 octobre 2013, présentée pour la SPLAAD ;

Vu le code de commerce ;

Vu le code de l'urbanisme ;

Vu le code de justice administrative ;

Après avoir entendu en séance publique :

- le rapport de Mme Natacha Chicot, Auditeur,

- les conclusions de M. Bertrand Dacosta, rapporteur public ;

La parole ayant été donnée, avant et après les conclusions, à la SCP Gaschignard, avocat de la commune de Marsannay-la-Côte, à la SCP Rocheteau, Uzan-Sarano, avocat de l'Association pour la défense du cadre de vie de Marsannay-la-Côte et à Me Foussard, avocat de la Société publique locale d'aménagement de l'agglomération dijonnaise (SPLAAD) ;

1. Considérant que les pourvois de la Société publique locale d'aménagement de l'agglomération dijonnaise (SPLAAD) et de la commune de Marsannay-la-Côte, ainsi que la requête de cette commune à fin de sursis à exécution sont dirigés contre le même arrêt ; qu'il y a lieu de les joindre pour statuer par une seule décision ;

Sur l'arrêt en tant qu'il a statué sur les conclusions à fin d'annulation :

2. Considérant, en premier lieu, que l'article R. 741-2 du code de justice administrative dispose que la décision rendue par une juridiction administrative « *contient (...) les visas des dispositions législatives ou réglementaires dont elle fait application* » ; que le moyen tiré de ce que la cour aurait méconnu ces dispositions faute de viser les textes dont elle a fait application manque en fait ;

3. Considérant, en deuxième lieu, qu'en estimant qu'eu égard à leur objet, l'Association pour la défense du cadre de vie de Marsannay-la-Côte et le Syndicat de défense des intérêts viticoles de Marsannay-la-Côte justifiaient d'un intérêt suffisant pour agir contre la délibération contestée qui approuve une convention de concession d'aménagement rendant possible une urbanisation de terrains viticoles, de vergers et de jardins sur le territoire de la commune de Marsannay-la-Côte, quand bien même la signature de cette convention n'avait pour conséquence que d'autoriser, dans un premier temps, la réalisation d'études de faisabilité, la cour administrative d'appel de Lyon n'a pas commis d'erreur de qualification juridique ni d'erreur de droit ;

4. Considérant, en dernier lieu, qu'aux termes de l'article L. 300-4 du code de l'urbanisme : « *L'Etat et les collectivités territoriales, ainsi que leurs établissements publics, peuvent concéder la réalisation des opérations d'aménagement prévues par le présent code à toute personne y ayant vocation. / L'attribution des concessions d'aménagement est soumise par le concédant à une procédure de publicité permettant la présentation de plusieurs offres concurrentes, dans des conditions prévues par décret en Conseil d'Etat* » ; que l'article L. 300-5-2 du même code dispose toutefois que : « *Les dispositions du deuxième alinéa de l'article L. 300-4 ne sont pas applicables aux concessions d'aménagement conclues entre le concédant et un aménageur sur lequel il exerce un contrôle analogue à celui qu'il exerce sur ses propres services et qui réalise l'essentiel de ses activités avec lui ou, le cas échéant, les autres personnes publiques qui le contrôlent* » ; qu'enfin, aux termes de l'article L. 327-1 de ce code : « *Les collectivités territoriales et leurs groupements peuvent, créer, dans le cadre des compétences qui leur sont attribuées par la loi, des sociétés publiques locales d'aménagement dont ils détiennent la totalité du capital. (...) Ces sociétés exercent leurs activités exclusivement pour le compte de leurs actionnaires et sur le territoire des collectivités territoriales et des groupements de collectivités territoriales qui en sont membres (...) Ces sociétés revêtent la forme de société anonyme régie par le livre*

Il du code de commerce et sont composées, par dérogation à l'article L. 225-1 du même code, d'au moins deux actionnaires. (...) » ;

5. Considérant qu'il résulte de ces dispositions qu'une collectivité territoriale peut concéder la réalisation d'opérations d'aménagement à une société publique locale d'aménagement, créée sur le fondement de l'article L. 327-1 du code de l'urbanisme et qui ne peut dès lors exercer son activité que pour le compte de ses actionnaires et sur leur territoire, sans publicité ni mise en concurrence préalables, à la condition que cette collectivité exerce sur cette société un contrôle analogue à celui qu'elle exerce sur ses propres services ; que pour être regardée comme exerçant un tel contrôle sur cette société, conjointement avec la ou les autres personnes publiques également actionnaires, cette collectivité doit participer non seulement à son capital mais également aux organes de direction de cette société ;

6. Considérant qu'il ressort des énonciations de l'arrêt attaqué que la commune de Marsannay-la-Côte, détentrice de 1,076% du capital de la SPLAAD, d'une part, ne dispose pas d'un représentant propre au sein de son conseil d'administration, alors que cette instance, principal organe de direction de cette société, approuve les concessions d'aménagement, et n'y a voie délibérative que de façon indirecte, par l'intermédiaire d'un représentant commun des petits actionnaires, d'autre part, qu'elle ne peut seule, requérir l'inscription d'un projet à l'ordre du jour, selon l'article 27 des statuts, dès lors qu'elle détient moins de 5 % du capital de la société, et, enfin, qu'aucun des organes au sein desquels elle est directement représentée, que sont l'assemblée spéciale des petits actionnaires, le comité technique et financier et le comité de contrôle, ne disposent, en matière d'exécution des concessions d'aménagement confiées à cette société, d'un pouvoir décisionnaire ; que la cour administrative d'appel, qui a suffisamment motivé son arrêt sur ce point, a pu en déduire, sans commettre d'erreur de droit, ni d'erreur de qualification juridique, que la commune de Marsannay-la-Côte ne pouvait pas être regardée comme participant, de façon effective, aux organes de direction de la société ni, par suite, comme exerçant sur la SPLAAD, même conjointement avec les autres actionnaires, un contrôle analogue à celui qu'elle exerce sur ses propres services, et juger, en conséquence, que la dérogation au deuxième alinéa de l'article L. 300-4 du code de l'urbanisme prévue par l'article L. 300-5-2 du même code n'était pas applicable en l'espèce ;

7. Considérant qu'il résulte de tout ce qui précède que les pourvois de la commune de Marsannay-la-Côte et de la SPLAAD, dirigés contre les articles 1^{er} et 2 de l'arrêt attaqué doivent être rejetés ;

Sur l'arrêt en tant qu'il a statué sur les conclusions à fin d'injonction :

8. Considérant qu'aux termes de l'article R. 611-1 du code de justice administrative :
« La requête et les mémoires, ainsi que les pièces produites par les parties, sont déposés ou adressés au greffe. / La requête, le mémoire complémentaire annoncé dans la requête et le premier mémoire de chaque défendeur sont communiqués aux parties avec les pièces jointes dans les conditions prévues aux articles R. 611-3, R. 611-5 et R. 611-6. / Les répliques, autres mémoires et pièces sont communiqués s'ils

contiennent des éléments nouveaux » ; que, selon l'article R. 613-4 du même code : « Le président de la formation de jugement peut rouvrir l'instruction par une décision qui n'est pas motivée et ne peut faire l'objet d'aucun recours. Cette décision est notifiée dans les mêmes formes que l'ordonnance de clôture./ La réouverture de l'instruction peut également résulter d'un jugement ou d'une mesure d'investigation ordonnant un supplément d'instruction (...) » ;

9. Considérant qu'il ressort des pièces du dossier soumis aux juges du fond, qu'alors que la date de clôture de l'instruction avait été fixée au 10 août 2012 à 16 h 30 par la cour administrative d'appel de Lyon, un mémoire en réplique, comportant notamment des conclusions nouvelles tendant à ce qu'il soit enjoint aux parties contractantes de saisir le juge du contrat afin que ce dernier procède à la résolution de la convention de concession, a été produit par les associations requérantes le 8 août 2012 ; que ce mémoire a été communiqué à la commune et à la SPLAAD le lendemain, soit la veille de la clôture de l'instruction ; que la mention invitant ces parties à produire leurs observations « dans les meilleurs délais », n'a pas eu pour effet de reporter cette date de clôture ; que la commune de Marsannay-la-Côte et la SPLAAD sont dès lors fondées à soutenir qu'elles n'ont pas disposé du délai nécessaire pour présenter sur ce point des observations en défense et que le caractère contradictoire de la procédure a été méconnu ;

10. Considérant qu'il résulte de ce qui précède que, sans qu'il soit besoin d'examiner l'autre moyen des pourvois sur ce point, l'article 3 de l'arrêt attaqué doit être annulé ;

11. Considérant qu'il y a lieu, dans les circonstances de l'espèce, de régler, dans cette mesure, l'affaire au fond en application des dispositions de l'article L. 821-2 du code de justice administrative ;

12. Considérant que l'annulation d'un acte détachable d'un contrat n'implique pas nécessairement que le contrat en cause doive être annulé ; qu'il appartient au juge de l'exécution, après avoir pris en considération la nature de l'illégalité commise, soit de décider que la poursuite de l'exécution du contrat est possible, éventuellement sous réserve de mesures de régularisation prises par la personne publique ou convenues entre les parties, soit, après avoir vérifié que sa décision ne portera pas une atteinte excessive à l'intérêt général, d'enjoindre à la personne publique de résilier le contrat, le cas échéant avec un effet différé, soit, eu égard à une illégalité d'une particulière gravité, d'inviter les parties à résoudre leurs relations contractuelles ou, à défaut d'entente sur cette résolution, à saisir le juge du contrat afin qu'il en règle les modalités s'il estime que la résolution peut être une solution appropriée ; que, dans la détermination des mesures rendues nécessaires par l'annulation, le juge de l'exécution n'est pas tenu par celles demandées par le requérant ;

13. Considérant que le vice entachant la délibération annulée par la cour administrative d'appel de Lyon, tiré de l'absence de publicité et de mise en concurrence pour la désignation du concessionnaire, a affecté gravement la légalité du choix de ce concessionnaire ; que, toutefois, cette illégalité, qui n'affecte ni le consentement de la personne publique ni le contenu même de la convention, ne justifie pas, en l'absence de circonstances particulières, que soit recherchée une

résolution de cette convention ; que ce vice implique cependant, par sa gravité et en l'absence de régularisation possible, que soit ordonnée aux parties contractantes, qui n'invoquent pas de motif d'intérêt général s'attachant au maintien de la convention, de résilier cette convention dans un délai de trois mois à compter de la notification de la présente décision ;

Sur la requête aux fins de sursis à exécution :

14. Considérant que, par la présente décision, le Conseil d'Etat statue sur les pourvois formés contre l'arrêt du 7 novembre 2012 de la cour administrative d'appel de Bordeaux ; que, par suite, les conclusions aux fins de sursis à exécution de cet arrêt sont devenues sans objet ;

Sur les conclusions présentées au titre des articles L. 761-1 et R. 761-1 du code de justice administrative :

15. Considérant que, dans les circonstances de l'espèce, il y a lieu de laisser la contribution pour l'aide juridique à la charge de la SPLAAD ; que les dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative font par ailleurs obstacle à ce qu'une somme soit mise à ce titre à la charge de l'Association pour la défense du cadre de vie de Marsannay-la-Côte et du Syndicat de défense des intérêts viticoles de Marsannay-la-Côte qui ne sont pas, dans la présente instance, les parties perdantes ; qu'en revanche, il y a lieu, dans les circonstances de l'espèce, en application de ces dispositions, de mettre solidairement à la charge de la commune de Marsannay-la-Côte et de la SPLAAD la somme globale de 3 000 euros à verser aux associations requérantes au titre des frais exposés par elles et non compris dans les dépens devant le Conseil d'Etat ;

DECIDE :

Article 1^{er} : L'article 3 de l'arrêt du 7 novembre 2012 de la cour administrative d'appel de Lyon est annulé.

Article 2 : Il n'y a pas lieu de statuer sur les conclusions de la requête n° 366544.

Article 3 : Le surplus des conclusions de la Société publique locale d'aménagement de l'agglomération dijonnaise et de la commune de Marsannay-la-Côte est rejeté.

Article 4 : Il est enjoint à la commune de Marsannay-la-Côte et à la Société publique locale d'aménagement de l'agglomération dijonnaise de résilier la convention de concession d'aménagement dans un délai de trois mois suivant la notification de la présente décision.

Article 5 : La Société publique locale d'aménagement de l'agglomération dijonnaise et la commune de Marsannay-la-Côte verseront solidairement à l'Association pour la défense du cadre de vie de Marsannay-la-Côte et au Syndicat de défense des intérêts viticoles de Marsannay-la-Côte une somme globale de 3 000 euros au titre des dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Article 6 : La présente décision sera notifiée à la Société publique locale d'aménagement de l'agglomération dijonnaise, à la commune de Marsannay-la-Côte, à l'Association pour la défense du cadre de vie de Marsannay-la-Côte et au Syndicat de défense des intérêts viticoles de Marsannay-la-Côte.