

N^{os} 439653, 439675

REPUBLIQUE FRANÇAISE

COMMUNE DE DOURDAN

AU NOM DU PEUPLE FRANÇAIS

SNC DOURDAN VACANCES

M. Hervé Cassagnabère
Rapporteur

Le Conseil d'Etat statuant au contentieux
(Section du contentieux, 8^{ème} et 3^{ème} chambres réunies)

M. Romain Victor
Rapporteur public

Sur le rapport de la 8^{ème} chambre
de la section du contentieux

Séance du 1^{er} septembre 2021
Décision du 13 septembre 2021

Vu les procédures suivantes :

M. A... B... a demandé au tribunal administratif de Versailles d'annuler la délibération du 30 septembre 2010 par laquelle le conseil municipal de la commune de Dourdan (Essonne) a approuvé la vente à la société en nom collectif (SNC) Dourdan Vacances de parcelles de terrain formant l'assiette d'un club de vacances exploité par cette société, ensemble la décision de rejet de son recours gracieux. Par un jugement n° 1101878 du 29 septembre 2015, le tribunal a rejeté cette demande.

Par un arrêt n° 15VE03816 du 29 décembre 2016, la cour administrative d'appel de Versailles a rejeté l'appel formé par M. B... contre ce jugement.

Par une décision n° 408447 du 28 février 2018, le Conseil d'Etat a, sur pourvoi de M. B..., annulé cet arrêt et renvoyé l'affaire à la cour administrative d'appel de Versailles.

Par un arrêt n° 18VE00886 du 21 janvier 2020, cette cour a annulé ce jugement et la délibération du 30 septembre 2010 du conseil municipal de la commune de Dourdan.

1° Sous le n° 439653, par un pourvoi sommaire et un mémoire complémentaire, enregistrés les 18 mars et 21 août 2020 au secrétariat du contentieux du Conseil d'Etat, la commune de Dourdan demande au Conseil d'Etat :

1°) d'annuler cet arrêt ;

2°) de mettre à la charge de M. B... la somme de 4 000 euros en application des dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

2° Sous le n° 439675, par un pourvoi sommaire et un mémoire complémentaire, enregistrés les 19 mars et 21 août 2020 au secrétariat du contentieux du Conseil d'Etat, la société Dourdan Vacances demande au Conseil d'Etat :

1°) d'annuler cet arrêt ;

2°) de mettre à la charge de M. B... la somme de 5 000 euros au titre des dispositions l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

.....

Vu les autres pièces des dossiers ;

Vu :

- le code général des collectivités territoriales ;
- le code général de la propriété des personnes publiques ;
- le code rural et de la pêche maritime ;
- le code de justice administrative.

Après avoir entendu en séance publique :

- le rapport de M. Hervé Cassagnabère, conseiller d'Etat,
- les conclusions de M. Romain Victor, rapporteur public ;

La parole ayant été donnée, après les conclusions, au cabinet Rousseau et Tapie, avocat de la commune de Dourdan, au cabinet Munier-Apaire, avocat de M. B... et au Cabinet Briard, avocat de la société Dourdan Vacances ;

Vu la note en délibéré, enregistrée le 1^{er} septembre 2021, présentée par la commune de Dourdan ;

Vu les notes en délibéré, enregistrées le 3 septembre 2021, présentées par M. B... ;

Considérant ce qui suit :

1. Les deux pourvois sont dirigés contre le même arrêt. Il y a lieu de les joindre pour statuer par une seule décision.

2. Il ressort des pièces du dossier soumis aux juges du fond qu'aux termes d'un bail emphytéotique conclu le 3 avril 1966 et modifié par avenant en 1968, la commune de Dourdan a mis à la disposition de la société Dourdan Vacances, pour une durée de soixante années à compter du 1^{er} janvier 1962, un ensemble de terrains en vue de la construction et de l'exploitation d'un village de vacances. Dans le cadre d'un projet de rénovation, la société Dourdan Vacances a souhaité acquérir ces terrains. Par une délibération du 30 septembre 2010, le conseil municipal de la commune de Dourdan a approuvé leur vente à la société Dourdan Vacances, ou le cas échéant à une société qui se substituerait à elle. Par un arrêt du 29 décembre 2016, la cour administrative d'appel de Versailles a rejeté la requête tendant à l'annulation du jugement du tribunal administratif de Versailles rejetant la demande de M. B..., conseiller municipal, tendant à l'annulation de cette délibération. Par une décision du 28 février 2018, le Conseil d'Etat, statuant au contentieux, a annulé cet arrêt et renvoyé l'affaire à la même cour. La commune de Dourdan et la société Dourdan Vacances se pourvoient en cassation contre l'arrêt du 21 janvier 2020 par lequel la cour a fait droit à l'appel de M. B... et annulé la délibération qu'il attaquait.

3. La cession par une commune d'un bien immobilier 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.

4. La cour a relevé que le prix de cession retenu pour les « terrains » en cause était de « 1 000 000 euros », soit « sensiblement l'estimation retenue par le service des domaines

pour les seuls terrains sans les constructions existantes ». Elle en a déduit que la délibération attaquée n'avait pas pris en compte la valeur de ces constructions devant devenir la propriété de la commune à l'issue du bail emphytéotique, et qu'elle avait par conséquent conduit la commune à céder à une personne privée un élément de son patrimoine à un prix inférieur à sa valeur, sans que cet écart de prix ne soit justifié par un motif d'intérêt général. En statuant ainsi, alors que l'estimation du service des domaines retenait pour les terrains nus une valeur de 994 000 euros, inférieure au prix de 1 000 000 euros approuvé par le conseil municipal, sans rechercher si ce dernier pouvait être regardé, eu égard aux termes de la délibération attaquée et aux coûts de rénovation et de remise aux normes des constructions inhérents à la poursuite de leur exploitation, comme ayant implicitement entendu valoriser à hauteur de 6 000 euros la renonciation de la commune à en devenir propriétaire, la cour a entaché son arrêt d'une erreur de droit.

5. La commune de Dourdan et la société Dourdan Vacances sont, par suite, fondées à demander l'annulation, pour ce motif, de l'arrêt qu'elles attaquent, sans qu'il soit besoin de se prononcer sur les autres moyens de leurs pourvois.

6. Le Conseil d'Etat étant saisi, en l'espèce, d'un second pourvoi en cassation, il lui incombe de régler l'affaire au fond en application du second alinéa de l'article L. 821-2 du code de justice administrative.

7. En premier lieu, aux termes de l'article L. 2121-12 du code général des collectivités territoriales : « *Dans les communes de 3 500 habitants et plus, une note explicative de synthèse sur les affaires soumises à délibération doit être adressée avec la convocation aux membres du conseil municipal.* ». Par ailleurs, selon l'article L. 2241-1 du code général des collectivités territoriales : « *Le conseil municipal délibère sur la gestion des biens et les opérations immobilières effectuées par la commune, sous réserve, s'il s'agit de biens appartenant à une section de commune, des dispositions des articles L. 2411-1 à L. 2411-19. (...) Toute cession d'immeubles ou de droits réels immobiliers par une commune de plus de 2 000 habitants donne lieu à délibération motivée du conseil municipal portant sur les conditions de la vente et ses caractéristiques essentielles. Le conseil municipal délibère au vu de l'avis de l'autorité compétente de l'Etat. (...)* ». En vertu de l'article L. 451-1 du code rural et de la pêche maritime, l'emphytéose de biens immeubles confère au preneur un droit réel. Aux termes de l'article L. 451-10 du même code : « *L'emphytéote profite du droit d'accession pendant la durée de l'emphytéose* ».

8. Il résulte de la combinaison de ces dispositions que, dans les communes de 3 500 habitants et plus, la convocation aux réunions du conseil municipal doit être accompagnée d'une note explicative de synthèse portant sur chacun des points de l'ordre du jour. Le défaut d'envoi de cette note ou son insuffisance entache d'irrégularité les délibérations prises, à moins que le maire n'ait fait parvenir aux membres du conseil municipal, en même temps que la convocation, les documents leur permettant de disposer d'une information adéquate pour exercer utilement leur mandat. Cette obligation, qui doit être adaptée à la nature et à l'importance des affaires, doit permettre aux intéressés d'appréhender le contexte ainsi que de comprendre les motifs de fait et de droit des mesures envisagées et de mesurer les implications de leurs décisions. Elle n'impose toutefois pas de joindre à la convocation adressée aux intéressés, à qui il est au demeurant loisible de solliciter des précisions ou explications conformément à l'article L. 2121-13 du même code, une justification détaillée du bien-fondé des propositions qui leur sont soumises.

9. L'article 6 du contrat de bail emphytéotique conclu le 30 avril 1966 entre la commune de Dourdan et la SNC Dourdan vacances stipulait qu'à l'expiration de ce bail, la commune acquerrait la propriété des constructions édifiées par l'emphytéote sans avoir à lui verser d'indemnité. S'il était loisible à la commune de renoncer à ce droit, le conseil municipal, auquel il incombait de vérifier si le projet de vente respectait le principe, rappelé au point 3, 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, ne pouvait délibérer sans prendre en compte la valeur d'une telle renonciation.

10. Il résulte de l'instruction que si la note explicative de synthèse adressée aux membres du conseil municipal indiquait que le bail emphytéotique conclu avec la société Dourdan-Vacances était d'une durée de soixante ans à compter du 1^{er} janvier 1962 et précisait qu'à l'expiration du contrat, le bâti devait revenir en pleine propriété à la commune, elle ne comportait aucun élément permettant d'apprécier la valeur de la renonciation à ce droit, les avis émis par le service des domaines ne comportant par ailleurs aucun élément à cet égard et se bornant à évaluer les terrains d'assiette. Dans ces conditions, les membres du conseil municipal n'ont pas été mis à même d'apprécier si la différence entre le prix envisagé et l'évaluation fournie par le service des domaines pouvait être regardée comme représentative de l'indemnité due à la commune pour sa renonciation au droit d'accession et, par suite, si la commune pouvait être regardée comme n'ayant pas cédé un élément de son patrimoine à un prix inférieur à sa valeur.

11. Il résulte de tout ce qui précède que M. B... est fondé, sans qu'il soit besoin d'examiner les autres moyens de sa requête, et contrairement à ce qu'a jugé le tribunal administratif de Versailles, à demander l'annulation de la délibération du conseil municipal de la commune de Dourdan du 30 septembre 2010 et de la décision implicite rejetant son recours gracieux.

12. Il y a lieu, dans les circonstances de l'espèce, de mettre conjointement à la charge de la commune de Dourdan et de la SNC Dourdan Vacances le versement à M. B... d'une somme de 3 000 euros au titre des dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative. Ces dispositions font obstacle à ce qu'une somme soit mise à la charge de M. B..., qui n'est pas la partie perdante dans la présente instance.

DECIDE :

Article 1^{er} : L'arrêt du 21 janvier 2020 de la cour administrative d'appel de Versailles et le jugement du 29 septembre 2015 du tribunal administratif de Versailles sont annulés.

Article 2 : La délibération du conseil municipal de la commune de Dourdan du 30 septembre 2010 ainsi que la décision implicite rejetant le recours gracieux de M. B... sont annulées.

Article 3 : La société Dourdan-Vacances et la commune de Dourdan verseront solidairement une somme de 3 000 euros à M. B... au titre de l'article L.761-1 du code de justice administrative.

Article 4 : Les conclusions présentées par la société Dourdan-Vacances et par la commune de Dourdan au titre de l'article L.761-1 du code de justice administrative sont rejetées.

Article 5 : La présente décision sera notifiée à la commune de Dourdan, à la société en nom collectif Dourdan Vacances et à M. A... B....