

**COUR ADMINISTRATIVE D'APPEL
DE LYON**

N° 12LY000811

**Association pour la défense du cadre de vie
de Marsannay-la-Côte
Syndicat de défense des intérêts viticoles de
Marsannay-la-Côte**

M. du Besset
Président

Mme Samson-Dye
Rapporteur

Mme Vinet
Rapporteur public

Audience du 18 octobre 2012
Lecture du 7 novembre 2012

39-08-01-01
39-02-005
54-01-04
C+

RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

AU NOM DU PEUPLE FRANÇAIS

La Cour administrative d'appel de Lyon

(4^{ème} chambre)

Vu la requête, enregistrée le 23 mars 2011, présentée pour l'Association pour la défense du cadre de vie de Marsannay-la-Côte, dont le siège est 31 rue Aloysius-Bertrand à Marsannay-la-Côte (21160), représentée par son président en exercice, et le Syndicat de défense des intérêts viticoles de Marsannay-la-Côte, dont le siège est à l'Hôtel de Ville, 5 rue du vieux collègue à Marsannay-la-Côte (21160), représentée par son président en exercice ; 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 demandent à la Cour :

1°) d'annuler le jugement n° 1100439 du 19 janvier 2012 par lequel le Tribunal administratif de Dijon a rejeté leur demande tendant à l'annulation de la délibération du 25 octobre 2010 par laquelle le conseil municipal de Marsannay-la-Côte a décidé de conclure une concession d'aménagement avec la Société publique locale d'aménagement de l'agglomération dijonnaise (SPLAAD), ensemble la décision du 3 janvier 2011 par laquelle le maire a rejeté leur recours gracieux contre cette délibération ;

2°) d'annuler, pour excès de pouvoir, cette délibération et cette décision ;

3°) de mettre à la charge de la commune de Marsannay-la-Côte la somme de 35 euros sur le fondement des dispositions combinées de l'article 1635 bis Q du code général des impôts et des articles R. 411-2 et R. 761-1 du code de justice administrative ;

4°) de mettre à la charge de la commune la somme de 4 000 euros au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative ;

Elles soutiennent que :

- le Tribunal a commis une erreur de droit et une erreur manifeste d'appréciation en rejetant leur requête comme irrecevable pour défaut d'intérêt à agir, eu égard à l'objet de la concession d'aménagement ;
- les actes attaqués sont illégaux, dès lors que la convention en cause n'a été précédée d'aucune procédure de publicité ou de mise en concurrence, sans que les conditions relatives à l'utilisation de prestations «in house» résultant de la jurisprudence communautaire ne soient satisfaites ;

Vu le jugement attaqué ;

Vu le mémoire en défense enregistré le 7 juin 2012, présenté pour la SPLAAD, représentée par son directeur général ; la SPLAAD conclut au rejet de la requête et demande à la Cour 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 à lui verser la somme de 4 000 euros au titre des frais non compris dans les dépens ;

Elle soutient que :

- le jugement attaqué doit être confirmé en ce qu'il rejette le recours comme irrecevable, pour défaut d'intérêt à agir ;
- le moyen d'illégalité n'est pas fondé, dès lors que la collectivité exerce sur la société publique locale d'aménagement un contrôle analogue à celui qu'elle exerce sur ses propres services et que la SPLAAD réalise l'essentiel de son activité avec les collectivités qui la détiennent ;

Vu l'ordonnance en date du 10 juillet 2012 portant clôture de l'instruction au 10 août 2012 ;

Vu le mémoire en défense, enregistré le 2 août 2012, présenté pour la commune de Marsannay-la-Côte, représentée par son maire en exercice ; la commune de Marsannay-la-Côte conclut au rejet de la requête et demande à la Cour 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 à lui verser la somme de 3 000 euros au titre des frais non compris dans les dépens ;

La commune soutient que :

- la requête de première instance est irrecevable pour défaut d'intérêt à agir ;
- la convention d'aménagement pouvait être signée sans mise en concurrence, car elle exerce sur son cocontractant un contrôle analogue à celui qu'elle exerce sur ses propres services.

Vu le mémoire, enregistré le 8 août 2012, présenté pour 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, qui concluent aux mêmes fins que précédemment, par les mêmes moyens, et demandent en outre à la Cour d'enjoindre au maire de la commune de Marsannay-la-Côte de saisir le juge du contrat pour qu'il tire les conséquences de l'annulation de la délibération du 25 octobre 2010 ;

Vu les autres pièces du dossier ;

Vu le code de l'urbanisme ;

Vu le code des marchés publics ;

Vu le code de justice administrative ;

Les parties ayant été régulièrement averties du jour de l'audience ;

Après avoir entendu au cours de l'audience publique du 18 octobre 2012 :

- le rapport de Mme Samson-Dye, premier conseiller,

- les conclusions de Mme Vinet, rapporteur public,

- les observations de Me Ciaudo, représentant l'association et le syndicat requérants, de Me Barberousse, représentant la commune de Marsannay-la-Côte, et de Me Navel-Brisset, représentant la Société publique locale d'aménagement de l'agglomération dijonnaise ;

Vu, enregistrée le 24 octobre 2010, la note en délibéré présentée pour la société publique locale d'aménagement de l'agglomération dijonnaise ;

1. Considérant que, par délibération du 25 octobre 2010, le conseil municipal de Marsannay-la-Côte a désigné la société publique d'aménagement de l'agglomération dijonnaise (SPLAAD) comme concessionnaire d'une opération d'aménagement relative au quartier de Saint-Urbain, a approuvé le projet de convention, autorisé le maire à signer la convention et les actes d'application et, autorisé la SPLAAD à percevoir directement les subventions susceptibles d'être accordées pour le financement de cette opération ; que, par courrier notifié le 27 décembre 2010, 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 ont formé, par l'intermédiaire de leur conseil, un recours gracieux contre cette délibération, en tant qu'elle approuve la convention d'aménagement ; que ce recours a été rejeté par décision expresse du maire de la commune du 3 janvier 2011 ; que, par le jugement attaqué du 19 janvier 2012, le Tribunal administratif de Dijon a rejeté le recours pour excès de pouvoir formé par cette association et ce syndicat à l'encontre de cette délibération et de cette décision ;

Sur la régularité du jugement attaqué :

2. Considérant que le jugement attaqué a rejeté la demande comme irrecevable pour défaut d'intérêt à agir ;

3. Considérant qu'il ressort des pièces du dossier que l'opération d'aménagement, objet de la concession, vise à créer dans la commune de Marsannay-la-Côte, un nouveau quartier de 150 logements sur des terrains d'une superficie totale de 4,5 hectares, présentés par la convention d'aménagement comme des espaces viticoles, des vergers et des jardins ; que, dès lors, cette opération est susceptible de léser les intérêts de l'Association de défense du cadre de vie de Marsannay-la-Côte dont l'objet social, non excessivement général est, aux termes de ses statuts, « *d'agir pour la qualité de vie à Marsannay-la-Côte notamment pour le maintien du caractère viticole, rural et touristique, pour la maîtrise et le contrôle de l'urbanisme, du stationnement, de la circulation, de la pollution (...) et tout élément participant à la qualité de vie et à la protection de l'environnement* » ; que les intérêts du Syndicat de défense des intérêts viticoles de Marsannay-la-Côte, qui a pour objet aux termes de ses statuts la défense des intérêts agricoles et viticoles au sein de la commune, sont également susceptibles d'être atteints par cette opération qui est de nature à faire urbaniser des terres viticoles, ou susceptibles d'être exploitées comme telles ;

4. Considérant que, par suite, ces organisations justifiaient d'un intérêt suffisant pour contester la délibération relative à cette opération, alors même que la décision d'engager la phase opérationnelle de celle-ci ne devrait être prise qu'après acquisition des terrains nécessaires et réalisation d'études de « faisabilité » ;

5. Considérant que 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 sont, dès lors, fondés à soutenir que le jugement attaqué est irrégulier, pour avoir rejeté à tort leur requête comme irrecevable ;

6. Considérant qu'il résulte de ce qui précède que le jugement attaqué doit être annulé ;

7. Considérant qu'il y a lieu pour la Cour d'évoquer et de statuer immédiatement sur la demande présentée au Tribunal par l'association et le syndicat requérantes ;

Sur la légalité des actes attaqués :

Sans qu'il soit besoin de statuer sur les autres moyens de la demande ;

8. Considérant qu'il résulte de l'article L. 300-4 du code de l'urbanisme que l'attribution des concessions d'aménagement doit être soumise par le concédant à une procédure de publicité permettant la présentation de plusieurs offres concurrentes ; que l'article L. 300-5 du même code définit le contenu du traité de concession d'aménagement et la procédure d'adoption de celui-ci par l'organe délibérant du concédant ; que l'article L. 300-5-2 du même code prévoit cependant que la procédure de publicité et de mise en concurrence mentionnée au deuxième alinéa de l'article L. 300-4 n'est pas applicable « *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.* » ;

9. Considérant que la commune de Marsannay-la-Côte, qui ne détient que 1,076 % du capital de la SPLAAD, ne dispose pas d'un représentant propre au sein de son conseil d'administration, alors que cette instance prend les décisions importantes de la société, puisqu'elle "détermine les orientations de l'activité de la société et veille à leur mise en œuvre" et approuve les concessions d'aménagement, selon les articles 17 et 24 des statuts ; que la commune

y était seulement représentée à la date de l'acte attaqué, indirectement, par le maire de la commune de Quetigny, qui intervenait au nom de l'assemblée spéciale, comprenant plusieurs autres communes membres ; que la commune de Marsannay-la-Côte 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 social ;

10. Considérant que la commune de Marsannay-la-Côte participe directement au comité technique et financier, qui propose l'engagement des opérations d'aménagement et peut refuser de transmettre un projet au conseil d'administration, aux termes de l'article 4.1 du règlement intérieur ; que si, ce faisant, cet organe dispose d'un droit de veto pour faire obstacle à la conclusion d'une concession d'aménagement, son avis favorable n'a toutefois pas pour effet d'imposer au conseil d'administration d'autoriser la conclusion d'une telle convention ; que, si elle participe également directement au comité de contrôle, cette instance, chargée de vérifier la conformité de l'exécution des contrats passés en vue de la préparation et de la réalisation des opérations d'aménagement, en vertu de l'article 4.2 du règlement intérieur, ne peut qu'émettre des propositions et est dénuée de pouvoir décisionnaire ;

11. Considérant qu'au regard de l'ensemble de ces éléments, la commune de Marsannay-la-Côte ne peut participer directement à l'édition des décisions importantes de la société publique d'aménagement ; qu'elle ne peut donc être regardée comme exerçant, même conjointement avec les autres collectivités détenant le capital de la SPLAAD, un contrôle analogue à celui qu'elle exerce sur ses propres services, dès lors qu'elle n'exerce, personnellement, aucun contrôle ;

12. Considérant que, dans ces conditions, 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 ;

13. Considérant qu'il est constant que l'attribution de la concession d'aménagement n'a été précédée ni d'une publicité, ni d'une mise en concurrence ; que, dès lors, 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 sont fondés à soutenir que les actes détachables attaqués ont été édictés en méconnaissance du deuxième paragraphe de l'article L. 300-4 du code de l'urbanisme, et à en demander l'annulation pour ce motif ;

Sur les conclusions aux fins d'injonction :

14. Considérant qu'aux termes de l'article L. 911-1 du code de justice administrative : *« Lorsque sa décision implique nécessairement qu'une personne morale de droit public ou un organisme de droit privé chargé de la gestion d'un service public prenne une mesure d'exécution dans un sens déterminé, la juridiction, saisie de conclusions en ce sens, prescrit, par la même décision, cette mesure assortie, le cas échéant d'un délai d'exécution »* ; que l'annulation d'un acte détachable d'un contrat n'implique pas nécessairement la nullité dudit contrat ; 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 ;

15. Considérant que le vice censuré par le présent arrêt est d'une particulière gravité, puisqu'il consiste en la méconnaissance des exigences de publicité et de mise en concurrence ; qu'il ne résulte pas de l'instruction que la résolution du contrat porterait une atteinte excessive à l'intérêt général ; qu'il y a lieu, par suite, d'enjoindre à la commune de Marsannay-la-Côte à défaut d'entente avec la SPLAAD sur la résolution du contrat, de saisir le juge du contrat dans un délai de quatre mois afin qu'il prenne les mesures appropriées ;

Sur les dépens :

16. Considérant qu'aux termes de l'article R. 761-1 du code de justice administrative : *« Les dépens comprennent la contribution pour l'aide juridique prévue à l'article 1635 bis Q du code général des impôts, ainsi que les frais d'expertise, d'enquête et de toute autre mesure d'instruction dont les frais ne sont pas à la charge de l'Etat. Sous réserve de dispositions particulières, ils sont mis à la charge de toute partie perdante sauf si les circonstances particulières de l'affaire justifient qu'ils soient mis à la charge d'une autre partie ou partagés entre les parties. L'Etat peut être condamné aux dépens »* ; qu'il y a lieu, dans les circonstances de l'espèce, de mettre à la charge de la commune de Marsannay-la-Côte la somme de 35 euros acquittée par 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 au titre de la contribution pour l'aide juridique, dans le cadre de la procédure d'appel ;

Sur les frais non compris dans les dépens :

17. Considérant que les dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative font obstacle à ce que 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, qui ne sont pas la partie tenue aux dépens dans la présente instance, versent les sommes demandées par la SPLAAD et la commune de Marsannay-la-Côte au titre des frais non compris dans les dépens ;

18. Considérant qu'il y a lieu, dans les circonstances de l'espèce, de mettre à la charge de la commune de Marsannay-la-Côte une somme de 2 000 euros au titre des frais exposés par 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 et non compris dans les dépens ;

DECIDE :

Article 1^{er} : Le jugement n° 1100439 du Tribunal administratif de Dijon est annulé.

Article 2 : La délibération du 25 octobre 2010 par laquelle le conseil municipal de Marsannay-la-Côte a décidé de conclure une concession d'aménagement avec la société publique locale d'aménagement de l'agglomération dijonnaise est annulée, ensemble la décision du 3 janvier 2011 du maire de Marsannay-la-Côte rejetant le recours gracieux 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.

Article 3 : Il est enjoint à la commune de Marsannay-la-Côte, à défaut d'obtenir en accord avec la SPLAAD la résolution de la convention d'aménagement conclue avec celle-ci, de saisir le juge du contrat dans un délai de quatre mois à compter de la notification du présent arrêt, afin qu'il prenne les mesures appropriées.

Article 4 : La commune de Marsannay-la-Côte versera 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 ensemble, la somme de 35 euros au titre de l'article R. 761-1 du code de justice administrative et la somme de 2 000 euros au titre de l'article L. 761-1 du même code.

Article 5 : Les conclusions de la commune de Marsannay-la-Côte et de la société publique locale d'aménagement de l'agglomération dijonnaise tendant à l'application de l'article L. 761-1 du code de justice administrative sont rejetées.

Article 6 : Le présent arrêt sera notifié à l'Association pour la défense du cadre de vie de Marsannay-la-Côte, au Syndicat de défense des intérêts viticoles de Marsannay-la-Côte, à la commune de Marsannay-la-Côte, à la société publique locale d'aménagement de l'agglomération dijonnaise et au ministre de l'écologie, du développement durable et de l'énergie.

Délibéré après l'audience du 18 octobre 2012, où siégeaient :

- M. du Besset, président de chambre,
- M. Dursapt et Mme Samson-Dye, premiers conseillers,

Lu en audience publique, le 7 novembre 2012.

Le rapporteur,

Le président,

A. Samson-Dye

E. du Besset

La greffière,

M.-T. Pillet

La République mande et ordonne au ministre de l'écologie, du développement durable et de l'énergie, en ce qui le concerne, et à tous huissiers de justice à ce requis, en ce qui concerne les voies de droit commun contre les parties privées, de pourvoir à l'exécution du présent arrêt.

Pour expédition,
La greffière,