

**TRIBUNAL ADMINISTRATIF
DE DIJON**

N° 2203190

ASSOCIATION « LES AMIS DE LA TERRE
CÔTE D'OR » ET AUTRES

Mme Marie-Eve Laurent
Rapporteure

Mme Nelly Ach
Rapporteure publique

Audience du 18 avril 2024
Décision du 23 mai 2024

39-01-02
39-08-01-01
C

RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

AU NOM DU PEUPLE FRANÇAIS

Le tribunal administratif de Dijon

(1^{ère} chambre)

Vu la procédure suivante :

Par une requête enregistrée le 9 décembre 2022 et des mémoires enregistrés les 12 juillet 2023, 16 octobre 2023 et 1^{er} décembre 2023, l'association « Les Amis de la Terre Côte-d'Or », l'association « France Nature Environnement Côte-d'Or », l'association « Forestiers du Monde » et l'association « Les Ami-es des Jardins de l'Engrenage », représentées par Me Poix, demandent au tribunal :

1°) d'annuler la délibération du conseil municipal de Dijon du 27 juin 2022 portant cession de terrains de la commune, ensemble, la décision du 10 octobre 2022 de rejet de leur recours gracieux ;

2°) de mettre à la charge de la commune de Dijon une somme de 1 000 euros au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Elles soutiennent que :

- leur requête est recevable, tant du point de vue des délais de recours que des conditions de forme, et elles justifient de leur intérêt pour agir, la cession de terrains en litige s'inscrivant dans une opération d'aménagement qui porte atteinte aux intérêts qu'elles entendent défendre ;

- les élus n'ont pas disposé d'une information suffisante, la note de synthèse étant lacunaire s'agissant des impacts environnementaux du projet et ne comportant pas d'éléments permettant de justifier le prix de vente et notamment le rabais consenti par la ville sur la valeur réelle du bien ;
- la délibération est entachée d'erreur de droit, la commune ayant autorisé la cession d'un élément de son patrimoine à une personne privée pour un prix inférieur à sa valeur, les contreparties imposées par la commune étant imprécises et insuffisantes ;
- la délibération a été prise en violation des obligations de publicité et de mise en concurrence, la promesse de vente, conclue en vue de réaliser une opération d'aménagement revêtant le caractère d'un contrat de la commande publique ;
- elle a été adoptée en méconnaissance de la charte de participation citoyenne, et une pétition contre le projet a recueilli 3 600 signatures.

Par des mémoires en défense, enregistrés le 2 mars 2023 et le 6 novembre 2023, la commune de Dijon, représentée par Me Le Chatelier, demande au tribunal de rejeter la requête et de mettre à la charge de chacune des associations requérantes une somme de 5 000 euros au titre de l'article L.761-1 du code de justice administrative.

Elle fait valoir que :

- la requête est tardive et ne respecte pas les dispositions de l'article R. 411-1 du code de justice administrative ;
- elle est irrecevable pour défaut de qualité à agir des associations requérantes ;
- les moyens soulevés ne sont pas fondés et le moyen tiré de la méconnaissance de la participation citoyenne est inopérant.

Par des mémoires en défense, enregistrés le 5 septembre 2023 et le 27 octobre 2023, la société Les Dunes de Flandres, représentée par la Selas Lega-Cité, demande au tribunal de rejeter la requête et de mettre à la charge des associations requérantes une somme de 3 000 euros au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Elle fait valoir que :

- la requête est irrecevable pour défaut de qualité à agir des associations requérantes ;
- les moyens soulevés ne sont pas fondés et le moyen tiré de la méconnaissance de la participation citoyenne est inopérant.

Vu les autres pièces du dossier.

Vu :

- le code de la commande publique ;
- le code général des collectivités territoriales ;
- le code de l'urbanisme ;
- le code de justice administrative.

Les parties ont été régulièrement averties du jour de l'audience.

Ont été entendus au cours de l'audience publique :

- le rapport de Mme A...,
- les conclusions de Mme Ach, rapporteure publique ;
- et les observations de Me Poix représentant l'association « Les Amis de la Terre Côte-d'Or » et autres, de Me Bosquet substituant Me Le Chatelier, représentant la commune de Dijon et de Me Garaud représentant la société Les Dunes de Flandres.

L'association « Les Amis de la Terre Côte-d'Or » et autres ont présenté une note en délibéré, enregistrée le 18 avril 2024.

La commune de Dijon a présenté une note en délibéré, enregistrée le 19 avril 2024.

Considérant ce qui suit :

1. Par délibération du 27 juin 2022, le conseil municipal de Dijon a autorisé la cession par promesse synallagmatique de vente au Groupe Edouard Denis et à la société 4S Immo de parcelles appartenant à la commune de Dijon, en vue de la réalisation d'une opération d'habitat dite « Venise 2 », et autorisé le maire à apporter le cas échéant des modifications de détail au projet de promesse de vente et à signer la promesse définitive. L'association « Les Amis de la Terre Côte-d'Or » et autres demandent l'annulation de cette délibération, ensemble, la décision du 10 octobre 2022 du maire de Dijon rejetant leur recours gracieux tendant au retrait de cette délibération.

Sur la recevabilité :

2. Il ressort des statuts de l'association « Les Ami-es 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 n°3 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. Par délibération du 19 novembre 2022, les membres de l'association ont décidé d'ester en justice contre la délibération du conseil municipal de Dijon du 27 juin 2022 portant cession de ces parcelles. Auparavant, l'association a formé un recours gracieux, notifié à la commune le 23 août 2022, dans les délais du recours contentieux. Ce recours gracieux a été rejeté par décision du 6 octobre 2022, notifiée le 10 octobre 2022. La requête a été enregistrée le 9 décembre 2022.

3. Il résulte de ce qui précède que l'association « Les Ami-es des Jardins de l'Engrenage » justifie de son intérêt et de sa qualité pour agir contre la délibération en litige. La requête a été formée dans les délais du recours contentieux, qui ont été prorogés par le recours gracieux. L'association a régularisé sa requête en cours d'instance en précisant son adresse. Par suite, et sans qu'il soit besoin de se prononcer sur l'intérêt pour agir des autres requérants, la requête est recevable en tant qu'elle est présentée par l'association « Les Ami-es des Jardins de l'Engrenage ». Les fins de non-recevoir opposées en défense doivent dès lors être écartées.

Sur les conclusions à fin d'annulation :

4. 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.

5. L'association « Les Amis de la Terre Côte-d'Or » et autres soutiennent que la cession des parcelles litigieuses à un prix inférieur à leur valeur n'est pas justifiée par l'existence de contreparties mises effectivement à la charge des acquéreurs et sur lesquelles le conseil municipal de Dijon aurait délibéré. La commune de Dijon le conteste en faisant valoir que la cession comporte des contreparties précises dès lors que le Groupe Edouard Denis et la société 4S Immo réaliseront puis rétrocéderont « à l'euro symbolique » à la commune et à Dijon Métropole un parc urbain, « une coulée verte » ainsi qu'un cheminement piéton et cyclable le long des routes d'Ahuy et de Bruges et prendront à leur charge 30% du coût de ces travaux supplémentaires estimé à 415 675 euros.

6. En l'espèce, selon la présentation qui en est faite par la délibération en litige, le terrain à céder, d'une surface totale de 10 467 m², est composé de neuf parcelles (IC 1, 2, 4, 5, 6, 7, 9, 15 et 19) comprises dans le site de projet n°3 « Route d'Ahuy / Venise 2 » inscrit au PLUi-HD prescrivant la réalisation d'une opération d'ensemble dédiée à l'habitat, avec des objectifs de mixité de l'habitat. Le programme intègre la réalisation d'un parc urbain paysager et d'une « coulée verte » ainsi que des « cheminements doux » le long des routes d'Ahuy et de Bruges destinés à être rétrocédés respectivement à la commune de Dijon et à Dijon Métropole.

7. La note explicative de synthèse adressée aux membres du conseil municipal indique que : « En considération de l'intérêt de cette opération, de ses caractéristiques et de ses contraintes, il est proposé 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 à l'évaluation des Domaines permettant un montant de cession unitaire de 99 € le m² de terrain. Il est toutefois précisé que cette évaluation ne prend pas en compte les travaux d'aménagement supplémentaires demandés par la Ville à l'aménageur, liés à la réalisation des cheminements doux au droit de la route d'Ahuy et de la rue de Bruges, ainsi qu'aux prestations d'aménagement du mail et du futur parc publics impactant le bilan d'opération. En intégrant le coût de ces travaux, le montant des contributions apportées à la collectivité par l'aménageur correspondra à une valeur supérieure à l'estimation de France Domaines. Le prix de vente sera versé en intégralité lors de la signature de l'acte de vente. ».

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 70% 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.

Sur les frais liés au litige :

12. Les dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative font obstacle à ce que soit mis à la charge de l'association « Les Amis de la Terre Côte-d'Or » et autres, qui ne sont pas, dans la présente instance, la partie perdante, quelque somme que ce soit au titre des frais

exposés et non compris dans les dépens. Dans les circonstances de l'espèce, il n'y a pas lieu de mettre à la charge de la commune de Dijon le versement à l'association « Les Amis de la Terre Côte-d'Or » et autres les sommes demandées au titre des mêmes dispositions.

DÉCIDE :

Article 1^{er} : 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, sont annulées.

Article 2 : Les conclusions présentées par les parties au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative sont rejetées.

Article 3 : Le présent jugement sera notifié à l'association « Les Amis de la Terre Côte-d'Or », l'association « France Nature Environnement Côte-d'Or », l'association « Forestiers du Monde », l'association « Les Ami-es des Jardins de l'Engrenage », la commune de Dijon et la société Les Dunes de Flandres.

Délibéré après l'audience du 18 avril 2024, à laquelle siégeaient :

M. Olivier Rousset, président,
Mme Marie-Eve Laurent, première conseillère,
Mme Océane Viotti, conseillère.

Rendu public par mise à disposition au greffe le 23 mai 2024.

La rapporteure,

Le président,

M-E Laurent

O. Rousset

La greffière,

C. Chapiron

La République mande et ordonne au préfet de la Côte-d'Or en ce qui le concerne ou à tous commissaires 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 jugement.

Pour expédition,
La greffière,