

**TRIBUNAL ADMINISTRATIF
DE LIMOGES**

N° 2101295

SAS MATTRESS FRANCE

M. Jean-Baptiste Boschet
Rapporteur

Mme Hélène Siquier
Rapporteur public

Audience du 5 septembre 2024
Décision du 17 septembre 2024

RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

AU NOM DU PEUPLE FRANÇAIS

Le tribunal administratif de Limoges

(2^{ème} chambre)

C

Vu la procédure suivante :

Par une requête et des mémoires enregistrés les 6 août 2021, 27 juin 2022 et 7 juillet 2022, la SAS Mattress France demande au tribunal :

1°) d'annuler la délibération du 25 juin 2021 par laquelle le conseil communautaire de la communauté de communes Creuse Sud-Ouest a vendu au conservatoire d'espaces naturels Nouvelle-Aquitaine la propriété de ... située à Royère-de-Vassivière ;

2°) de mettre à la charge de la communauté de communes Creuse Sud-Ouest une somme de 2 500 euros à lui verser sur le fondement de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Elle soutient que :

- la vente de l'ensemble immobilier a été décidée à l'issue d'une procédure irrégulière en l'absence d'avis du service des domaines pour déterminer sa valeur réelle ;

- les critères de sélection des offres d'achat, qui constituent les conditions de la vente et ses caractéristiques essentielles au sens de l'article L. 5211-37 du code général des collectivités territoriales, auraient dû figurer sur la délibération du 20 mai 2021 actant notamment la mise en vente de l'ensemble immobilier ;

- la délibération du 25 juin 2021 est illégale en raison d'irrégularités dans la procédure de sélection des offres d'achat ; la délibération du 20 mai 2021 par laquelle le conseil communautaire de la communauté de communes Creuse Sud-Ouest a notamment acté la mise en vente n'a pas fait l'objet d'une publication régulière, ce qui l'a privée de la possibilité d'appréhender les conditions de la vente et n'a pas permis le respect du principe de transparence ; alors que la lettre l'informant du rejet de son offre fait mention de trois critères de sélection des offres, à savoir le prix, l'intérêt

écologique du projet et l'intérêt économique et touristique du projet, la délibération du 20 mai 2021 ne retient que les deux critères du montant de l'offre et de l'intérêt écologique du projet ; aucun tableau ni aucune grille de notation n'a été fourni, ce qui ne permettait pas aux éventuels acheteurs de faire des propositions d'achat de façon pertinente ; la communauté de communes Creuse Sud-Ouest ne pouvait légalement se fonder sur les « sous-critères » de l'intérêt écologique du projet et de l'intérêt économique et touristique, qui n'ont pas fait l'objet de publicité adéquate, et qui, selon les propres écritures de l'établissement public défendeur, sont apparus « au moment de la lecture des offres » ; le tableau de comparaison des offres aurait dû faire l'objet d'une notation et non d'une appréciation en fonction de « l'intérêt du projet par la collectivité » comme il est noté par la communauté de communes dans ses écritures en défense ; la communauté de communes a privilégié un critère qui n'était pas exposé aux offrants, à savoir l'effacement de l'étang qui n'est pas, par ailleurs, un critère prédominant puisque les moulins à eaux sont exonérés des obligations de continuité écologique des cours d'eaux ; le groupe d'élus qui était chargé d'examiner les six offres reçues n'a pas été informé, s'agissant de l'offre d'achat du conservatoire d'espaces naturels Nouvelle-Aquitaine, qu'une acceptation de cette offre impliquait une prise en charge des travaux d'effacement de l'étang par autofinancement de l'établissement public ;

- dès lors que la communauté de communes Creuse Sud-Ouest autofinance l'acquisition faite par le conservatoire d'espaces naturels Nouvelle-Aquitaine à hauteur non pas d'un montant de 55 824 euros comme initialement envisagé mais de 117 940 euros comme indiqué dans une délibération du 7 décembre 2021, elle ne peut qu'être regardée comme vendant son bien à perte ;

- la communauté de communes Creuse Sud-Ouest, qui a par ailleurs neutralisé le critère du prix, a commis une erreur manifeste d'appréciation.

Le conservatoire d'espaces naturels Nouvelle-Aquitaine a produit ses observations par un mémoire enregistré le 31 mai 2022.

Par un mémoire en défense enregistré le 2 juin 2022, la communauté de communes Creuse Sud-Ouest, représentée par Me Pauliat-Defaye, conclut au rejet de la requête et demande qu'il soit mis à la charge de la SAS Mattress France une somme de 2 500 euros à lui verser sur le fondement de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Elle fait valoir que :

- la requête de la SAS Mattress France est irrecevable dès lors que le courrier du 29 juin 2021 l'informant du rejet de son offre d'achat n'est pas un acte faisant grief ;

- aucun des moyens soulevés n'est de nature à entraîner l'annulation de la vente.

Par une ordonnance du 31 octobre 2023, la clôture de l'instruction a été fixée au 16 novembre 2023.

Vu les autres pièces du dossier.

Vu :

- le code de l'environnement ;
- le code général des collectivités territoriales ;
- le code général de la propriété des personnes publiques ;
- 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 M. Boschet,
- les conclusions de Mme Siquier, rapporteur public,
- les observations de M. A..., pour la SAS Mattress France,
- les observations de Me Mons-Bariaud, pour la communauté de communes Creuse Sud-

Ouest.

Considérant ce qui suit :

1. Par une délibération du 20 mai 2021, le conseil communautaire de la communauté de communes Creuse Sud-Ouest a décidé de mettre en vente la propriété de ..., ensemble immobilier situé à Royère-de-Vassivière relevant de son domaine privé qu'elle avait acquis en 2013 et qui est constitué, principalement, d'un étang entouré de zones de tourbières et d'un ancien moulin. Cet ensemble immobilier, qui avait été acquis en raison de son intérêt écologique, est situé dans le site Natura 2000 de la Vallée du Thaurion et affluents, ainsi que dans les ZNIEFF de type 2 « Vallée du Thaurion, des sources à la confluence avec la Vienne » et de type 1 « Tourbière-Etang du Moulin de ... ». La communauté de communes a reçu, pour cet ensemble immobilier, six offres d'achat. Par une délibération adoptée le 25 juin 2021, le conseil communautaire de la communauté de communes Creuse Sud-Ouest a retenu l'offre d'achat pour un prix de 30 000 euros du conservatoire d'espaces naturels Nouvelle-Aquitaine, association agréée pour la protection de l'environnement, et a autorisé le président de cet établissement public à signer le compromis et l'acte de vente. Par un courrier du 29 juin 2021, le président de la communauté de communes a informé la SAS Mattress France, qui a été classée 2^{ème} et qui a comme activité la fabrication et la vente de matelas, du rejet de son offre. Cette société demande l'annulation de la délibération du 25 juin 2021.

Sur les conclusions aux fins d'annulation :

2. En premier lieu, aux termes de l'article L. 5211-37 du code général des collectivités territoriales : « *Le bilan des acquisitions et cessions opérées par les établissements publics de coopération intercommunale est soumis chaque année à délibération de l'organe délibérant. Ce bilan est annexé au compte administratif de l'établissement concerné. / Toute cession d'immeubles ou de droits réels immobiliers envisagée par un établissement public de coopération intercommunale donne lieu à délibération motivée de l'organe délibérant portant sur les conditions de la vente et ses caractéristiques essentielles. La délibération est prise au vu de l'avis de l'autorité compétente de l'Etat. Cet avis est réputé donné à l'issue d'un délai d'un mois à compter de la saisine de cette autorité. Lorsque cette opération est envisagée dans le cadre d'une convention avec une commune, copie de cette délibération est transmise à la commune concernée dans les deux mois suivant son adoption* ».

3. D'une part, la consultation du service des domaines prévue par cet article préalablement à la délibération du conseil communautaire portant sur la cession d'un immeuble ou de droits réels immobiliers ne présente pas le caractère d'une garantie. Il appartient toutefois au juge, saisi d'une délibération prise en méconnaissance de cette obligation, de rechercher si cette méconnaissance a eu une incidence sur le sens de la délibération attaquée.

4. Si la délibération du 25 juin 2021 fait mention d'une « estimation du pôle d'évaluation domaniale (DGFIP de la Haute-Vienne) d'un montant de 25 000 euros, transmis par courrier datant

du 11 juin 2021, définissant la valeur réelle du bien », cette estimation n'est pas produite malgré les contestations de la SAS Mattress France quant à l'absence de l'avis prévu par le second alinéa de l'article L. 5211-37 du code général des collectivités territoriales. Toutefois, comme il a été dit au point 3, la consultation du service des domaines prévue par ces dispositions ne constitue pas une garantie. Par ailleurs, alors que l'évaluation retenue par la communauté de communes Creuse Sud-Ouest à hauteur de 25 000 euros de la valeur de la propriété de ... n'est pas contestée, il ne ressort pas des pièces du dossier qu'un défaut de consultation du service des domaines aurait été susceptible d'exercer, en l'espèce, une influence sur le sens de la délibération du 25 juin 2021, notamment pour ce qui concerne le choix de l'acquéreur. Il s'ensuit que le moyen tiré de l'absence d'avis préalable du service des domaines doit être écarté.

5. D'autre part, la délibération du 25 juin 2021 mentionne notamment l'estimation de la valeur de la propriété de ... à hauteur de 25 000 euros, la diffusion le 28 mai 2021 d'une annonce de vente sur le site « Leboncoin.fr », la réception de six offres d'achat avant la date limite fixée au 15 juin 2021, les caractéristiques de l'ensemble immobilier concernant sa localisation, sa composition, son intérêt écologique, la nécessité d'importants travaux de réfection principalement au niveau de l'étang compte tenu de l'état de la digue, le classement des offres par un groupe d'élus conformément aux critères « Montant de l'offre / Intérêt écologique du projet / Intérêt économique et touristique du projet », ainsi que les modalités du vote ayant conduit au choix de l'offre d'achat du conservatoire d'espaces naturels Nouvelle-Aquitaine pour un montant de 30 000 euros. Dans ces conditions, et alors que les dispositions de l'article L. 5211-37 du code général des collectivités territoriales ne s'appliquaient pas à la délibération du 20 mai 2021 actant seulement en amont la mise en vente de l'ensemble immobilier, mais uniquement à la délibération du 25 juin 2021 qui en prononce la « cession », cette dernière délibération comporte une motivation suffisante s'agissant des « conditions de la vente et ses caractéristiques essentielles ». Par suite, le moyen tiré de la méconnaissance de ces dispositions doit être écarté.

6. En deuxième lieu, l'article L. 3211-14 du code général de la propriété des personnes publiques prévoit que : « *Les collectivités territoriales, leurs groupements et leurs établissements publics cèdent leurs immeubles ou leurs droits réels immobiliers, dans les conditions fixées par le code général des collectivités territoriales* ».

7. Aucune disposition n'impose à une personne morale de droit public autre que l'État de faire précéder la vente d'une dépendance de son domaine privé d'une mise en concurrence préalable. Toutefois, lorsqu'une telle personne publique fait le choix, sans y être contrainte, de céder un bien de son domaine privé par la voie d'un appel à projets comportant une mise en concurrence, elle est tenue de respecter le principe d'égalité de traitement entre les candidats au rachat de ce bien. Il ne saurait cependant en découler qu'elle devrait respecter les règles relatives à la commande publique, en particulier celles relatives à la transparence de la procédure, qui ne sont pas applicables à la cession d'un bien du domaine privé.

8. Premièrement, contrairement à ce que soutient la SAS Mattress France, la délibération du 20 mai 2021 qui acte la mise en vente de la propriété de ... a été publiée en mai 2021 sur le site internet de la communauté de communes Creuse Sud-Ouest, lequel est accessible tant au juge qu'aux parties. Il ressort également des pièces du dossier que, le 28 mai 2021, une annonce de la vente de cet ensemble immobilier a été publiée sur le site internet Leboncoin.fr. Cette annonce décrivait précisément la localisation, la composition, l'enjeu écologique important « lié à la présence d'espèces protégées dans l'étang et en aval » et l'état dégradé de la propriété de ..., et indiquait, pour ce qui concerne la procédure de mise en concurrence à laquelle la communauté de communes Creuse Sud-Ouest a décidé de recourir, que les offres d'achat devaient être remises avant le 15 juin 2021 à 17h30, qu'elles devaient « comporter obligatoirement une offre de prix et

[les] motivations (destination du bien, projet) » et que « ces deux critères » seraient « pris en compte pour la sélection des offres ». Il ressort aussi des pièces du dossier que, le 1^{er} juin 2021, la communauté de communes Creuse Sud-Ouest a fait référence sur son site internet à cette mise en vente en intégrant un lien vers l'annonce publiée sur le site Leboncoin.fr. Ce faisant, alors qu'aucune règle ni aucun principe n'imposait une publication particulière, l'annonce de la vente de la propriété de ..., et en particulier des deux critères sur le fondement desquels les offres d'achat seraient départagées, a fait l'objet d'une publicité suffisante, comme le confirme d'ailleurs la réception avant la date limite du 15 juin 2021 de six offres d'achat, dont celle de la SAS Mattress France.

9. Deuxièmement, alors qu'il ressort des pièces du dossier que les candidats à l'achat ont eu, à la lecture de l'annonce publiée sur le site Leboncoin.fr, la même information des modalités de la vente et des conditions de sélection des offres d'achat en fonction des deux critères du prix et de l'intérêt du projet, la seule circonstance qu'« au moment de la lecture des offres », le groupe d'élus a estimé qu'il y avait, pour l'appréciation du critère de l'intérêt du projet, de distinguer en fonction d'un premier sous-critère « intérêt économique et touristique du projet » et d'un second sous-critère « intérêt écologique du projet », n'est pas de nature à entacher la délibération du 25 juin 2021 d'illégalité dès lors, d'une part, que les règles relatives à la transparence de la procédure de sélection en matière de commande publique n'étaient pas applicables à la procédure de cession d'un bien du domaine privé de la communauté de communes, d'autre part, que le principe d'égalité de traitement des candidats a été respecté, la société requérante n'établit ni même n'allègue à cet égard qu'un autre candidat, en particulier le conservatoire d'espaces naturels Nouvelle-Aquitaine, aurait été informé de l'existence de ces « sous-critères » et qu'il aurait vu son offre être évaluée au regard d'autres critères.

10. Troisièmement, il ne résulte d'aucun texte ni d'aucun principe que la communauté de communes Creuse Sud-Ouest aurait été tenue, à peine d'illégalité de la délibération adoptée le 25 juin 2021, de fonder son appréciation des critères de sélection des offres d'achat sur une « grille de notation » ou sur des règles de pondération préalablement définies et publiées.

11. Quatrièmement, si, s'agissant du « sous-critère » de l'intérêt écologique du projet, la communauté de communes Creuse Sud-Ouest a considéré que l'offre du conservatoire d'espaces naturels Nouvelle-Aquitaine présentait un mérite supérieur aux autres, ce qui n'est d'ailleurs pas contesté, eu égard à son projet comportant un effacement de l'étang avec reconstitution de mares permettant la préservation optimale de l'écosystème, et en particulier de la population de moules perlières, espèce protégée en danger critique d'extinction au niveau européenne, et de truites fario, il ne ressort pas des pièces du dossier que cet établissement public aurait fait de l'effacement de cet étang un critère de sélection à part entière. Par ailleurs, quand bien même, en vertu de l'article L. 214-18-1 du code de l'environnement dans sa version applicable à la date de la délibération en litige, les moulins à eau auraient été exonérés des obligations destinées à assurer la continuité écologiques des cours d'eau, cette circonstance n'empêchait pas la communauté de communes Creuse Sud-Ouest, au titre de son appréciation de l'intérêt écologique des projets des candidats à l'achat de l'ensemble immobilier, de tenir compte de cette proposition d'effacement de l'étang et de ses conséquences positives pour l'environnement du site.

12. Cinquièmement, la SAS Mattress France indique que le groupe d'élus qui était chargé d'examiner les six offres d'achat de l'ensemble immobilier n'aurait pas été informé, s'agissant de l'offre du conservatoire d'espaces naturels Nouvelle-Aquitaine qui était conditionnée à la prise en charge préalable par la communauté de communes Creuse Sud-Ouest des travaux d'effacement de l'étang, que ces travaux avaient vocation à être en partie supportés par cet établissement public en autofinancement. Toutefois, outre que le tableau d'analyse des offres établi par ce groupe d'élus

mentionne expressément, concernant l'offre d'achat du conservatoire d'espaces naturels Nouvelle-Aquitaine, une estimation d'autofinancement des travaux à hauteur de 55 824 euros, de sorte que ce groupe d'élus était nécessairement informé de cette part d'autofinancement des travaux, ce moyen n'est pas assorti des précisions suffisantes permettant d'en apprécier le bien-fondé.

13. Compte tenu de ce qui a été indiqué aux points 8 à 12, la SAS Mattress France n'est pas fondée à soutenir que la délibération adoptée le 25 juin 2021 est entachée d'illégalité en raison d'irrégularités dans la procédure de sélection des offres d'achat.

14. En troisième lieu, la cession par une personne publique 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.

15. 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.

16. Aux termes de l'article L. 5214-16 du code général des collectivités territoriales : « *I. — La communauté de communes exerce de plein droit au lieu et place des communes membres les compétences relevant de chacun des groupes suivants : (...) / 3° Gestion des milieux aquatiques et prévention des inondations, dans les conditions prévues à l'article L. 211-7 du code de l'environnement ; (...) / II. - La communauté de communes peut par ailleurs exercer, en lieu et place des communes, pour la conduite d'actions d'intérêt communautaire, les compétences relevant des groupes suivants : / 1° Protection et mise en valeur de l'environnement, le cas échéant dans le cadre de schémas départementaux et soutien aux actions de maîtrise de la demande d'énergie* ». Selon ses statuts, accessibles pour le juge comme pour les parties sur son site internet, la communauté de communes Creuse Sud-Ouest exerce la compétence optionnelle de protection et de mise en valeur de l'environnement.

17. Il n'est pas contesté qu'à la date de la délibération du 25 juin 2021, la valeur vénale de la propriété de ... pouvait être évaluée à 25 000 euros. Si le prix qui a été proposé par le conservatoire d'espaces naturels Nouvelle-Aquitaine était de 30 000 euros, soit 5 000 euros de plus que la valeur de l'ensemble immobilier, il ressort des pièces du dossier que cette offre d'achat était soumise à une condition, acceptée par la communauté de communes Creuse Sud-Ouest, tenant à ce que cette dernière réalise préalablement les travaux d'effacement de l'étang. Dans la mesure où il ressort des mentions non contestées de la délibération adoptée le 25 juin 2021, qu'à cette date, le montant de ces travaux pouvait être évalué à 116 000 euros, pris en charge par le vendeur en autofinancement à hauteur de 55 824 euros et par d'autres partenaires publics pour le solde, la cession de la propriété de ... au conservatoire d'espaces naturels Nouvelle-Aquitaine a été faite à un prix inférieur à sa valeur. Cependant, il ressort des pièces du dossier que le projet de ce conservatoire d'espaces naturels pour la propriété de ..., ensemble immobilier à fort enjeu écologique compte tenu notamment de son insertion en zone Natura 2000 et en ZNIEFF et de la

présence d'espèces protégées, consistait, dans une finalité de défense de l'environnement du site en partenariat avec la fédération des parcs naturels régionaux et la communauté de communes, en l'effacement de l'étang qui présentait une menace pour les espèces protégées eu égard à son degré d'envasement et au mauvais état de sa digue, en la reconstitution de mares, en l'entretien des zones humides ouvertes par pâturage en lien avec ce qui était déjà pratiqué sur le site de la Mazure, en l'organisation d'animations à la sensibilisation à la préservation des zones humides à destination du grand public, d'élèves ou d'associations, et en la préservation du moulin pouvant constituer un support pour les activités scientifiques et d'animation ou un relais lors d'itinéraires de randonnées. Compte tenu de la nature de ce projet, la cession de la propriété du ... doit être regardée comme ayant été décidée au bénéfice du conservatoire d'espaces naturels Nouvelle-Aquitaine pour des motifs d'intérêt général, à la différence du projet d'intérêt privé porté par la SAS Mattress France. Alors que le transfert de la propriété de l'ensemble immobilier implique aussi un transfert sans limitation de durée du coût de son entretien, cette cession doit également être regardée comme comportant, pour la communauté de communes Creuse Sud-Ouest, des contreparties suffisantes de la part du conservatoire d'espaces naturels Nouvelle-Aquitaine. Il résulte de ce qui précède que le moyen tiré de ce que la communauté de communes Creuse Sud-Ouest aurait vendu son bien « à perte », donc à un prix inférieur à sa valeur, doit être écarté.

18. En quatrième lieu, au regard de l'intérêt écologique majeur présenté par le projet du conservatoire d'espaces naturels Nouvelle-Aquitaine, pour un ensemble immobilier caractérisé principalement par ses enjeux écologiques, c'est sans commettre d'erreur manifeste d'appréciation que la communauté de communes Creuse Sud-Ouest, qui dispose d'une certaine liberté dans la gestion de son domaine privé, et qui n'a pas pour autant « neutralisé » le critère du prix, a cédé la propriété de ... à cette association agréée pour la protection de l'environnement et non à la SAS Mattress France.

19. Il résulte de ce qui précède, sans qu'il soit besoin de statuer sur la fin de non-recevoir opposée en défense, que la SAS Mattress France n'est pas fondée à demander l'annulation de la délibération adoptée le 25 juin 2021 par laquelle le conseil communautaire de la communauté de communes Creuse Sud-Ouest a vendu la propriété de ... au conservatoire d'espaces naturels Nouvelle-Aquitaine.

Sur les frais liés au litige :

20. Les dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative font obstacle à ce qu'il soit fait droit aux conclusions présentées par la SAS Mattress France sur ce fondement. En revanche, il y a lieu de mettre à la charge de cette société une somme de 1 800 euros à verser à la communauté de communes Creuse Sud-Ouest sur ce même fondement.

DECIDE :

Article 1^{er} : La requête de la SAS Mattress France est rejetée.

Article 2 : La SAS Mattress France versera une somme de 1 800 (mille huit-cents) euros à la communauté de communes Creuse Sud-Ouest sur le fondement des dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Article 3 : Ce jugement sera notifié à la SAS Mattress France, à la communauté de communes Creuse Sud-Ouest et au conservatoire d'espaces naturels Nouvelle-Aquitaine.

Délibéré après l'audience du 5 septembre 2024, à laquelle siégeaient :

M. Revel, président,
M. Boschet, premier conseiller,
M. Gazeyeff, conseiller.

Rendu public par mise à disposition au greffe le 17 septembre 2024.

Le rapporteur,

Le président,

J.B. BOSCHET

FJ. REVEL

Le greffier,

M. DUCOURTIOUX

La République mande et ordonne
au préfet de la Creuse 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 de
la présente décision
Pour expédition conforme
Pour La Greffière en Chef
La Greffière

M. DUCOURTIOUX