

N° 410714  
M. B... et autres

3<sup>e</sup> chambre jugeant seule  
Séance du 13 juin 2019  
Lecture du 1<sup>er</sup> juillet 2019

## CONCLUSIONS

### M. Laurent Cytermann, Rapporteur public

Vous retrouvez, après que le Conseil constitutionnel a rendu sa décision sur la question prioritaire de constitutionnalité que vous lui aviez renvoyée (décision n° 2019-778 QPC du 10 mai 2019), le pourvoi formé par M. B... et d'autres membres de la section de commune du Bourg au sein de la commune de Saint-Victor-sur-Arlanc contre l'arrêt du 21 mars 2017 de la cour administrative d'appel de Lyon.

Rappelons que le litige est né de la volonté du conseil municipal de Saint-Victor-sur-Arlanc (Haute-Loire) de vendre à la commune quatre parcelles appartenant à la section de commune dite du Bourg, d'une superficie totale d'un peu moins de 3 000 m<sup>2</sup> et qui forment un terrain à proximité de la mairie. Mettant en œuvre la procédure prévue par l'article L. 2411-16 du CGCT, le maire a consulté les membres électeurs de la section du Bourg, qui ont approuvé le projet de vente par huit voix pour et six voix contre. Contestant le bien-fondé de cette vente, neuf membres de la section ont saisi le tribunal administratif de Clermont-Ferrand d'un recours contre la délibération du 3 mai 2015 par laquelle le conseil municipal a donné pouvoir au maire pour consulter les électeurs de la section de commune du Bourg, l'arrêté du 7 mai 2015 par lequel le maire a convoqué les électeurs de la section, les opérations de vote du 7 juin 2015 et la délibération en date du 17 juin 2015 par lequel le conseil municipal a accepté de procéder à la vente des parcelles. Ces demandes ont été rejetées par un jugement du 5 novembre 2015, confirmé par l'arrêt attaqué du 21 mars 2017.

Par votre décision du 8 février 2019, vous avez renvoyé au Conseil constitutionnel la question relative à la conformité aux droits et libertés que la Constitution garantit de l'article L. 2411-16 du code général des collectivités territoriales (CGCT), dans sa rédaction résultant de la loi n° 2013-428 du 27 mai 2013 modernisant le régime des sections de commune, au regard notamment du principe d'égalité devant la loi garanti par l'article 6 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen et de l'article 3 de la Constitution. Il s'agissait de savoir si la différence de traitement opérée par l'article L. 2411-16 du CGCT entre les membres de la section inscrits sur les listes électorales de la commune, qui peuvent prendre part à la consultation sur le changement d'usage ou la vente des biens de la section, et les autres membres de la section, qui en sont exclus, était conforme à la Constitution.

Par sa décision du 10 mai 2019, le Conseil constitutionnel a considéré qu'il ressortait des travaux préparatoires de la loi du 9 janvier 1985 relative au développement et à la protection de la montagne et de celle du 27 mai 2013 que le législateur avait, de manière constante, entendu renforcer le lien qui unit les sections à leur commune pour favoriser une gestion des

biens des sections qui soit compatible avec les intérêts de la commune. Il a estimé que les membres de la section qui, jouissant de leurs droits civiques, sont électeurs de la commune participent, en cette qualité, aux affaires communales et ne sont donc pas placés dans la même situation que les membres de la section qui n'ont pas cette qualité, et que dès lors, la différence de traitement est en rapport avec l'objet de la loi. Il a enfin ajouté que la circonstance que l'article L. 2411-11 du CGCT prévoit l'accord de tous membres de la section avant le prononcé du transfert des biens de la section à la commune par le représentant de l'État était sans incidence, dans la mesure où les deux procédures prévues par les articles L. 2411-11 et L. 2411-16 n'avaient pas le même objet. En conséquence, le Conseil constitutionnel a déclaré conformes à la Constitution les mots « des électeurs » à l'article L. 2411-16.

Nous pouvons en venir à l'examen du pourvoi, en nous excusant par avance pour la faiblesse des innovations par rapport aux conclusions que nous avons prononcées le 21 janvier devant les 3<sup>e</sup> et 8<sup>e</sup> chambres réunies, à titre subsidiaire dans l'hypothèse où vous n'auriez pas renvoyé la QPC. La décision du Conseil constitutionnel a en effet confirmé le cadre juridique du litige et aucun nouveau mémoire n'a été produit depuis.

Comme le tribunal, la cour a jugé que les actes antérieurs à la délibération du 17 juin 2015 approuvant la vente des biens sectionaux étaient des actes préparatoires insusceptibles de faire l'objet d'un recours pour excès de pouvoir. Elle n'a donc examiné les moyens soulevés par les requérants qu'en ce qui concerne cette délibération.

1. Compte tenu de la décision du Conseil constitutionnel, vous écarterez le premier moyen tiré de l'inconstitutionnalité des articles L. 2411-1, L. 2411-3 et L. 2411-16 du CGCT, qui n'était en réalité dirigé que contre les mots « des électeurs » de l'article L. 2411-16.

2. Les requérants soutiennent ensuite que la cour a commis une erreur de droit et une erreur de qualification juridique des faits et dénaturé les pièces du dossier en jugeant que la participation à la délibération de M. P..., conseiller municipal et membre de la section du Bourg, n'avait pas entraîné la méconnaissance des dispositions de l'article L. 2131-11 du CGCT, en vertu duquel « *sont illégales les délibérations auxquelles ont pris part un ou plusieurs membres du conseil intéressés à l'affaire qui en fait l'objet* ». Vous contrôlez la qualification juridique des faits quant à la qualité de membre intéressé, tandis que l'appréciation des juges du fond est souveraine quant à l'influence exercée sur le sens de la délibération (30 décembre 2002, *Association expression village*, n° 229099, Tab.).

L'un des motifs retenus par la cour n'est certes pas exempt de tout reproche. La cour a relevé qu'il ne ressortait pas des pièces du dossier que M. P... ait exercé une influence sur le sens de la délibération litigieuse, votée à l'unanimité. Or, votre jurisprudence sur l'article L. 2131-11 distingue deux cas de figure : la participation au vote d'un conseiller municipal intéressé suffit par elle-même à entacher d'illégalité la délibération ; en revanche, la participation aux débats et aux travaux préparatoires sans participation au vote n'emporte une telle conséquence que si le conseiller municipal intéressé a exercé une influence sur la délibération (12 octobre 2016, *M. K...*, n° 387308, Rec.). La cour a fait jouer l'absence d'influence alors que cette condition n'est pas opérante en cas de participation au vote. Cependant, ce motif introduit par un « *au surplus* » est clairement surabondant et dès lors, le moyen de cassation est inopérant.

La question essentielle est celle de savoir si M. P... était un conseiller municipal intéressé au sens des dispositions de l'article L. 2131-11 du CGCT. Après avoir rappelé que les membres

d'une section ne disposaient que d'un droit de jouissance sur les biens de la section et non d'un droit de propriété, la cour a jugé que la circonstance que l'un des conseillers municipaux qui a pris part au vote approuvant la cession à la commune de biens d'une section de commune est par ailleurs membre de cette section n'est pas, par elle-même, de nature à lui conférer la qualité de conseiller municipal intéressé.

Cette prise de position est en phase avec votre jurisprudence. Celle-ci écarte la qualification de conseiller municipal intéressé lorsque l'intérêt que porte un élu à une délibération est se confond avec celui de la généralité des habitants. Vous regardez ainsi l'intérêt d'un maire, propriétaire d'une parcelle de terrain située dans une zone du POS dont le règlement a été modifié dans un sens favorable à la construction (20 janv. 1989, *Assoc. des amis de Chérence*, n° 75442, Tab.) ou d'un maire et d'un conseiller résidant dans un hameau qui pourra être raccordé au réseau d'eau potable grâce à l'adhésion de la commune à un syndicat intercommunal, au prix d'un renchérissement du coût de la distribution d'eau pour l'ensemble de la commune (10 janv. 1992, *Assoc. des usagers de l'eau de Peyreleau et a.*, n° 97476, Rec.). Comme le résumait Rémi Decout-Paolini dans ses conclusions sur la décision K..., « *l'important est que l'objet de la délibération concerne une vaste catégorie de personnes (...) et ne se rapporte pas à une catégorie trop réduite* ». En l'espèce, l'intérêt de M. P... ne se distinguait pas de celui de la vingtaine de membres de la section du Bourg. Vous écarterez donc ce moyen.

**3.** Les requérants soutiennent ensuite que la cour a commis une erreur de droit et dénaturé les pièces du dossier en jugeant que la commune avait pu légalement mettre en œuvre la procédure de vente prévue par l'article L. 2411-16. Ce moyen comporte en réalité deux branches bien distinctes : il est soutenu d'une part que cette procédure ne peut jamais être mise en œuvre lorsque la commune est acquéreuse des biens sectionaux, d'autre part qu'une telle vente ne peut être décidée par le conseil municipal qu'en vue de la réalisation d'un investissement nécessaire à l'exécution d'un service public, à l'implantation d'un lotissement ou à l'exécution d'une opération d'intérêt public.

Sur la première branche, il faut d'abord indiquer que le CGCT prévoit pas moins de cinq procédures de transfert des biens sectionaux vers la commune :

- Le transfert sur demande conjointe de la commune et de la section (article L. 2411-11) ;
- Le transfert en raison du défaut de participation des électeurs (article L. 2411-12) ;
- Le transfert en raison du désintérêt des membres de la section de sa gestion (article L. 2411-12-1) ;
- Le transfert à la demande du conseil municipal pour mettre en œuvre un objectif d'intérêt général (article L. 2411-12-2) ;
- Le transfert en cas de fusion de communes ou de création d'une commune nouvelle (article L. 2411-13).

Toutes ces procédures ont en commun de porter sur un transfert à titre gratuit et de faire intervenir une décision du préfet de département alors que les procédures de vente, prévues par les articles L. 2411-15 et L. 2411-16, impliquent un transfert à titre onéreux et ne font intervenir le préfet qu'en cas de désaccord entre le conseil municipal et la commission syndicale ou les électeurs de la section.

Comme le souligne le pourvoi, l'application de la procédure prévue par l'article L. 2411-16 en cas de vente de la totalité des biens de la section à la commune conduit à des résultats paradoxaux : l'article L. 2411-17 disposant que dans une telle hypothèse, le produit de la

vente est versé à la commune, cela signifie que la commune se verse le prix à elle-même et que la vente équivaut donc de fait à un transfert à titre gratuit.

Bien qu'un peu surprenante au premier abord, cette conséquence ne nous paraît pas dirimante. Rien dans la lettre de la loi ni dans les travaux parlementaires ne conduit à penser que le législateur a entendu exclure l'application de la procédure de vente lorsque la commune est acquéreuse ; la seule existence de procédures de transfert dédiées ne suffit pas à aboutir à une telle conclusion. En outre, il ressort nettement de ces travaux que le législateur a entendu faciliter le transfert des biens à la commune, ce qui n'incite pas à une lecture trop restrictive.

Nous ne pensons pas qu'il faille déduire du fait que le Conseil constitutionnel ait affirmé que les deux procédures des articles L. 2411-11 et L. 2411-16 n'ont « *pas le même objet* » une exclusivité de l'une par rapport à l'autre. La procédure de vente peut conduire à transférer la propriété des biens sectionaux à tout acquéreur choisi par la section, ce qui lui confère un objet différent de la procédure de transfert qui n'est destinée qu'à la commune, mais cela n'exclut pas que l'acquéreur puisse aussi être la commune.

Sur la seconde branche, les requérants se fondent sur les dispositions du II de l'article L. 2411-6, en vertu duquel le conseil municipal délibère seul sur la « *vente de biens de la section ayant pour objectif la réalisation d'un investissement nécessaire à l'exécution d'un service public, à l'implantation d'un lotissement ou à l'exécution d'une opération d'intérêt public* ». Toutefois, la commune ne s'est pas fondée sur ces dispositions puisque le conseil municipal a consulté les électeurs de la section dans le cadre de l'article L. 2411-16, qui ne subordonne pas la vente à une telle condition. La cour n'en a donc pas fait application ; pris en sa seconde branche, le moyen est ainsi inopérant.

4. Le dernier moyen de cassation a trait au versement aux membres de la section de l'indemnité prévue par l'article L. 2411-17. La cour a jugé que « *la procédure a été régulièrement suivie, sans que les appelants puissent utilement soutenir que le préfet aurait dû donner son accord, lequel n'est prévu qu'en l'absence d'accord de la majorité des électeurs de la section, ni qu'aucune indemnisation des ayants droit n'a été prévue en l'absence de dispositions en ce sens* ». Les requérants soutiennent devant vous que la cour a commis une erreur de droit et entaché son arrêt de contradiction de motifs, l'article L. 2411-17 imposant selon eux le versement d'une indemnité lorsqu'est mise en œuvre la procédure de vente prévue par l'article L. 2411-16.

Bien que la formulation de l'arrêt soit quelque peu elliptique, il n'en ressort pas que la cour ait entendu prendre position sur l'existence d'un droit à indemnité. Devant elle, les requérants ont brièvement soutenu, parmi leurs arguments sur l'irrégularité de la procédure prévue par l'article L. 2411-16, que ce choix avait été causé par la volonté de la commune d'échapper au paiement de l'indemnité applicable dans le cadre des procédures de transfert. La cour a seulement voulu juger que cette considération était sans incidence sur la régularité du recours à la procédure de vente. Le moyen est donc mal dirigé.

**PCMNC :**

- **Au rejet du pourvoi ;**
- **A ce qu'il soit mis à la charge de chacun des requérants le versement à la commune de Saint-Victor-sur-Arlanc d'une somme de 500 euros au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative ;**
- **Au rejet des conclusions présentées à ce titre par les requérants.**