



CAA de TOULOUSE, 3ème chambre, 16/06/2026, 24TL01895, Inédit au recueil Lebon

TEXTE INTÉGRAL

CAA de TOULOUSE - 3ème chambre

N° 24TL01895

Inédit au recueil Lebon

Lecture du mardi 16 juin 2026

Président

M. Romnicianu

Rapporteur public

M. Jazon

Rapporteur

Mme Karine Beltrami

Avocat(s)

BRAS

RÉPUBLIQUE FRANCAISE AU NOM DU PEUPLE FRANCAIS

Vu la procédure suivante :

Procédure contentieuse antérieure :

L'association Veille Eau Grain et Mme C... B... ont demandé au tribunal administratif de Montpellier d'annuler la délibération du 29 septembre 2022 par laquelle le conseil municipal de la commune de Montagnac a approuvé la cession des parcelles ... à la Compagnie Générale d'Eaux de Source pour la somme de 30 000 euros.

Par un jugement n° 2300383 du 16 mai 2024, le tribunal administratif de Montpellier a rejeté leur demande.

Procédure devant la cour :

Par une requête, enregistrée le 15 juillet 2024, et des mémoires, enregistrés les 14 mars et 22 mai 2025,

l'association Veille Eau Grain et Mme B..., représentées par Me Bras, demandent à la cour, dans le dernier état de leurs écritures :

1°) avant-dire-droit, de procéder à la désignation d'un expert afin de déterminer la valeur du forage, du gîte géothermique et de la masse d'eau exploitable ou d'inviter toute personne à présenter des observations sur ces questions ;

2°) d'annuler ce jugement du tribunal administratif de Montpellier du 16 mai 2024 ;

3°) d'annuler la délibération du 29 septembre 2022 ;

4°) de mettre à la charge de la commune de Montagnac la somme de 3 000 euros sur le fondement de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Elles soutiennent que :

- le mémoire en défense est irrecevable en l'absence de délibération du conseil municipal de la commune de Montagnac autorisant son maire à la représenter en justice ou lui donnant une délégation pour ce faire ;
- la délibération attaquée méconnaît l'article L. 2121-12 du code général des collectivités territoriales dès lors que la note de synthèse adressée aux membres du conseil municipal ne présentait pas les caractéristiques essentielles du projet de vente des parcelles de terres puisqu'elle ne faisait pas état de la présence d'un forage et d'importantes ressources en eau que renferment ces parcelles ; le conseil municipal n'a pas été informé que la vente projetée des parcelles en litige serait consentie à des conditions plus avantageuses que celles de l'acte d'achat en déchargeant l'entreprise acquéreur de l'obligation de conserver au bien acquis une destination conforme à l'article L. 141-1 du code rural pendant une durée de dix ans ;
- cette délibération méconnaît l'article L. 2241-1 du code général des collectivités territoriales dès lors qu'elle ne comporte pas les conditions essentielles de la vente et, en particulier, les caractéristiques des parcelles, objet de la vente, qui ne sont pas des parcelles agricoles et qu'elle n'a pas été précédée de l'estimation des biens par France Domaine ; l'estimation de ce service postérieurement à la délibération attaquée repose sur des informations erronées ;
- cette délibération qui n'a pas été précédée d'une procédure de déclassement, méconnaît le principe d'inaliénabilité du domaine public ;
- cette délibération méconnaît l'interdiction de consentir la vente d'un bien du domaine privé à une somme inférieure à sa valeur vénale dès lors que cette cession n'est pas justifiée par un motif d'intérêt général et ne comporte pas des contreparties suffisantes ; le prix de cession ne correspond pas à la valeur réelle des biens cédés et ne prend pas en compte le bénéfice annuel escompté par l'acquéreur par son exploitation industrielle de la ressource en eau potable provenant du gîte géothermique ;
- la vente de terrains communaux à des fins d'exploitation commerciale de la ressource en eau potable par une personne privée ne constitue pas un motif d'intérêt général ; elle est contraire à l'intérêt général de la commune d'accès et de satisfaction des besoins en eau de ses habitants qui sont confrontés à des pénuries d'eau et supportent des mesures de restriction de la consommation de cette ressource ;
- les contreparties ne présentent pas un caractère suffisant ; les créations d'emplois qui ne reposent sur aucun engagement concret et ferme de l'entreprise acquéreur, présentent un caractère incertain.

Par des mémoires en défense, enregistrés les 13 février et 9 mai 2025, la commune de Montagnac, représentée par Me Crétin, conclut au rejet de la requête et à ce qu'il soit mis à la charge des appelantes la somme de 2 000 euros sur le fondement de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Elle fait valoir que :

- ses mémoires en défense ne doivent pas être écartés des débats dès lors que par une délibération du 17 juin 2020, le conseil municipal a autorisé son maire à la représenter en justice ;

- l'article L. 2121-12 du code général des collectivités territoriales a été respecté ; la note explicative adressée aux membres du conseil municipal le 22 septembre 2022 en vue de la séance du 29 septembre 2022 comportait tous les éléments leur permettant d'appréhender les éléments principaux du projet de vente des parcelles ... ; le projet de délibération ainsi que le plan de division foncière des parcelles leur ont également été adressés ;
- les conditions de la vente du 26 avril 2024 passée avec la société acquéreur ne peuvent être utilement invoquées à l'encontre de la délibération attaquée ; de plus, ces conditions ne contreviennent pas à l'engagement pris par la commune dans l'acte d'acquisition des parcelles de maintenir une destination des parcelles conforme aux objectifs fixés par l'article L. 141-1 du code rural et de la pêche maritime ;
- la délibération contestée qui n'est pas insuffisamment motivée dès lors qu'elle renferme les éléments essentiels de la vente, ne méconnaît pas l'article L. 2241-1 du code général des collectivités territoriales ; même si l'avis du service des domaines est intervenu postérieurement à la délibération contestée, cette circonstance n'a eu aucune incidence sur le sens de cette délibération ;
- dès lors que la preuve n'est pas rapportée par les appelantes de ce que le prix de cession des parcelles ne correspondrait pas à la valeur réelle du bien et que la cession aurait été réalisée à vil prix, elle était libre de céder son bien au prix et à l'acquéreur de son choix ; ce prix est supérieur à l'évaluation du service des domaines et au coût initial d'acquisition à la société d'aménagement foncier et d'établissement rural ;
- les parcelles litigieuses étant inexploitées par elle, leur cession poursuit un motif d'intérêt général de renforcement de la vitalité économique de la commune par la création de 25 à 70 emplois directs et de perception de taxes foncières supplémentaires ; depuis son acquisition en 2018 des parcelles, son intention était de développer un projet économique autour de la ressource en eau et non un projet de développement agricole ; les créations d'emplois espérées et la perception de la taxe foncière constituent des contreparties suffisantes à la cession ;
- les parcelles litigieuses ... qui ne sont affectées ni à l'usage direct du public ni à un service public, ne font pas partie de son domaine public mais de son domaine privé et ne devaient pas, dès lors, être désaffectées et déclassées ;
- le forage de la Castillonne que renferme la parcelle ... et qui est à l'abandon depuis son acquisition en 2018, nécessite, pour être exploité, la réalisation de travaux de réhabilitation ; elle n'a jamais exploité le gîte géothermique.

Par une ordonnance du 14 mai 2025, la clôture d'instruction a été fixée au 3 juin 2025 à 12 heures.

Vu les autres pièces de ce dossier.

Vu :

- le code général de la propriété des personnes publiques ;
- le code général des collectivités territoriales ;
- le code rural et de la pêche maritime ;
- 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 Beltrami,
- les conclusions de M. A...,
- et les observations de Me Bras représentant les appelantes et de Me Wattrisse, représentant la commune intimée.

Une note en délibéré a été enregistrée le 28 mai 2026 pour la commune de Montagnac.

Considérant ce qui suit :

1. Le 29 août 2019, la commune de Montagnac (Hérault) a acquis auprès de la société d'aménagement foncier et d'établissement rural d'Occitanie, quatre parcelles cadastrées ..., d'une superficie totale de 3 700 m² pour le prix de 30 000 euros. Ces parcelles ont ensuite été divisées en plusieurs parcelles cadastrées Par une délibération du 29 septembre 2022, le conseil municipal de la commune de Montagnac a approuvé la cession, pour un montant de 30 000 euros, de la parcelle ... d'une superficie de 2 193 m² et de la parcelle ... d'une superficie de 749 m² à la Compagnie Générale d'Eaux de Source en vue d'un projet d'exploitation économique articulé autour de la ressource en eau d'un gîte géothermique. L'association Veille Eau Grain et Mme B... relèvent appel du jugement du 16 mai 2024 par lequel le tribunal administratif de Montpellier a rejeté leur demande d'annulation de la délibération du 29 septembre 2022.

Sur les fins de non-recevoir présentées par la commune de Montagnac devant le tribunal administratif :

2. Les contribuables d'une commune sont personnellement intéressés à ce que les actes concernant la gestion du patrimoine communal soient accomplis dans les conditions prescrites par la loi. Ainsi, un contribuable communal dispose d'un intérêt lui donnant qualité à agir pour contester une délibération du conseil municipal de cette commune portant sur l'aliénation de chemins ruraux.

3. Dès lors que Mme B... a justifié de sa qualité de contribuable de la commune de Montagnac en produisant son avis d'imposition à la taxe foncière, lui donnant ainsi qualité pour contester la délibération litigieuse, la requête collective portée par l'association Veille Eau Grain et Mme B... était recevable, sans qu'il soit besoin de se prononcer sur l'intérêt à agir de l'association requérante.

Sur la recevabilité des mémoires en défense produits par la commune de Montagnac :

4. Aux termes de l'article L. 2132-1 du code général des collectivités territoriales : " Sous réserve des dispositions du 16° de l'article L. 2122-22, le conseil municipal délibère sur les actions à intenter au nom de la commune ". Aux termes de l'article L. 2122-22 de ce code : " Le maire peut, en outre, par délégation du conseil municipal, être chargé, en tout ou partie, et pour la durée de son mandat : (...) 16° D'intenter au nom de la commune les actions en justice ou de défendre la commune dans les actions intentées contre elle, dans les cas définis par le conseil municipal (...). ". Il résulte de ces dispositions que le maire qui bénéficie d'une délégation générale accordée par le conseil municipal pour ester en justice au nom de la commune pendant la durée de son mandat, justifie de sa qualité pour agir au nom de cette commune.

5. Il ressort des pièces du dossier que, par une délibération du conseil municipal de la commune de Montagnac du 17 juin 2020, le maire de cette commune a reçu du conseil municipal une délégation pleine et entière pour intenter au nom de la commune les actions en justice ou défendre la commune devant toutes les juridictions et dans toutes actions intentées contre elle. Compte tenu de cette délégation valable pendant toute la durée de son mandat, la commune de Montagnac justifie de la qualité de son maire en exercice à la défendre dans la présente instance. Par suite, les mémoires en défense présentées par la commune de Montagnac, qui sont recevables, ne doivent pas être écartés des débats.

Sur le bien-fondé du jugement attaqué :

6. La cession par une commune d'un terrain à des particuliers 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 seulement lorsque la cession est justifiée par des motifs d'intérêt général et comporte des contreparties suffisantes.

7. 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.

En ce qui concerne le prix de cession :

8. La délibération attaquée approuve la cession des parcelles communales ..., qui faisaient partie de son domaine privé, à la Compagnie Générale d'Eaux de Source moyennant le prix de 30 000 euros, soit 10,20 euros au mètre carré. Certes, ce prix au mètre carré est supérieur à l'évaluation du service des domaines de la parcelle ... aboutissant à un prix de 1,39 euro par mètre carré et le prix de vente de 30 000 euros est supérieur au prix d'acquisition par la commune de l'ensemble des parcelles. Toutefois, alors que la Compagnie Générale d'Eaux de Source entendait utiliser les terrains acquis, pourtant classés en zone A, pour y développer une activité exclusivement industrielle d'exploitation de la ressource en eau et d'embouteillage d'eau de source, l'évaluation du service des domaines a seulement été effectuée en prenant en compte, comme unique critère, la nature et la destination agricole des terrains en cause, regardés comme une simple " parcelle de terre ", libre de toute occupation et destinée à rester classée en zone agricole au plan local d'urbanisme. Dans ces conditions, l'estimation du service des domaines, laquelle n'a donc pris en compte l'utilisation du forage qu'à des fins agricoles et non pas à des fins d'exploitation industrielle de la ressource en eau, n'apparaît pas correspondre à la valeur réelle du site et à ses potentialités économiques. A cet égard, le document intitulé " Estimation de la valeur du forage de La Castillonne ", lequel présente une évaluation de la valeur de l'ouvrage selon deux approches très précisément détaillées et qui n'est pas même contesté par la commune intimée, corrobore d'une façon suffisamment probante la réalité d'un écart significatif entre le prix de vente et la valeur des parcelles en litige.

9. Par ailleurs, il ressort de l'acte de vente du 29 août 2019 que les parcelles litigieuses, ... cédées par la société d'aménagement foncier et d'établissement rural d'Occitanie à la commune de Montagnac, sont des terres à usage agricole. Aux termes de cet acte spécifiant que " le bien vendu est actuellement à usage rural et que l'acquéreur entend conserver cet usage ", la commune de Montagnac s'est engagée auprès de la société d'aménagement foncier et d'établissement rural d'Occitanie à maintenir la destination rurale ou agricole de ce bien pendant dix ans et à transmettre cet engagement à ses ayants droits. Il en résulte que les terres agricoles acquises par la commune de Montagnac étaient grevées d'une charge pesant sur la destination du bien pendant une durée de dix ans, soit jusqu'en 2029.

10. Il ressort également de la délibération du 4 avril 2018 que la commune entendait, par cette acquisition, mettre en place, en parfait accord avec la société d'aménagement foncier et d'établissement rural d'Occitanie, un projet de développement économique autour de la ressource en eau avec le groupement foncier agricole Lou Peyret et la SCI Castillone dont il est constant que ces personnes avaient la qualité d'agriculteur. Il ressort toutefois de la délibération attaquée du 29 septembre 2022 que l'objectif de la cession des parcelles ... qui abrite le gîte géothermique et ... à la Compagnie Générale d'Eaux de Source avait pour seule finalité l'exploitation commerciale de la ressource en eau provenant du gîte géothermique et non le développement d'une activité de nature agricole utilisant cette ressource en eau. D'ailleurs, dans l'acte de vente conclu en 2024 par la commune de Montagnac avec la Compagnie

Générale d'Eaux de Source, la sujétion particulière qui pesait sur les parcelles en litige a disparu.

11. Il en résulte que la commune doit être regardée comme ayant renoncé à son projet initial en faveur d'une destination exclusivement commerciale du gîte géothermique et des parcelles litigieuses au bénéfice de la société acheteuse et comme ayant abandonné au profit de la société acheteuse la charge pesant sur la destination des parcelles litigieuses pendant une durée de dix ans. L'abandon par la commune de la charge grevant la destination des biens cédés constitue ainsi un élément de valorisation qui devait être pris en compte dans la détermination du prix de vente. Il n'est ni établi ni même allégué par la commune que le prix de la vente de 30 000 euros inclurait l'indemnité due à la commune pour cet abandon de la charge pesant sur la destination des parcelles litigieuses pendant dix ans.

12. Dès lors, et compte tenu de tout ce qui précède, les parcelles ... doivent être regardées comme ayant été cédées à un prix inférieur à leur valeur à une personne poursuivant des fins d'intérêt privé.

En ce qui concerne le motif d'intérêt général et les contreparties allégués par la commune :

13. L'objectif de développement économique recherché par la commune de Montagnac, par l'installation de la Compagnie Générale d'Eaux de Source sur son territoire constitue un objectif d'intérêt général. Toutefois, la création espérée par la commune de 25 à 70 emplois ne repose sur aucun engagement concret et ferme de l'entreprise acquéreur. Aucun versement d'une indemnité à la commune n'est notamment prévu dans le cas où l'engagement ne serait pas tenu par l'entreprise. Par ailleurs, la perception alléguée de recettes complémentaires de taxe foncière ne fait l'objet d'aucune évaluation. Enfin, alors que la production industrielle d'eau en bouteille n'est, en elle-même, susceptible de se rattacher à aucune mission d'intérêt public pouvant incomber à la commune de Montagnac, il ressort des pièces du dossier que l'utilisation de la ressource en eau disponible sur ce site à d'autres fins que celles projetées, serait de nature à contribuer à un but d'intérêt public encore plus impérieux, en préservant la ressource en eau destinée à la consommation ou à l'irrigation agricole dans ce secteur géographique exposé à des épisodes de sécheresse récurrente. Dès lors, dans un contexte général de pénurie d'eau, les contreparties présentées par l'acquéreur ne présentent pas un caractère suffisant. Par suite, le moyen tiré de ce que la délibération attaquée méconnaîtrait le principe subordonnant la cession par une personne publique à une personne privée d'un élément de son patrimoine à un prix inférieur à sa valeur à un motif d'intérêt général et à la justification de contreparties suffisantes, doit être accueilli.

14. Il résulte de tout ce qui précède que, sans qu'il soit besoin de se prononcer sur les autres moyens de la requête, ni d'ordonner, avant-dire-droit, une mesure d'instruction, l'association Veille Eau Grain et Mme B... sont fondées à soutenir que c'est à tort que, par le jugement attaqué, le tribunal administratif de Montpellier a rejeté leur demande tendant à l'annulation de la délibération du conseil municipal de Montagnac en date du 29 septembre 2022.

Sur les conclusions tendant à l'application des dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative :

15. Les dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative font obstacle à ce que soit mise à la charge des appelantes, qui ne sont pas dans la présente instance la partie perdante, la somme demandée par la commune de Montagnac, au titre des frais exposés par elle et non compris dans les dépens.

16. En revanche, il y a lieu, dans les circonstances de l'espèce, de mettre à la charge de la commune de Montagnac une somme de 1 500 euros à verser à Mme B... sur le fondement de ces mêmes dispositions. Il n'y a pas lieu de faire droit aux conclusions présentées sur le même fondement par l'association requérante.

DÉCIDE :

Article 1er : Le jugement du tribunal administratif de Montpellier du 16 mai 2024 et la délibération du conseil municipal de la commune de Montagnac du 29 septembre 2022, sont annulés.

Article 2 : La commune de Montagnac versera une somme de 1 500 euros à Mme B... sur le fondement de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Article 3 : Le surplus des conclusions de la requête est rejeté.

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

Article 5 : Le présent arrêt sera notifié à l'association Veille Eau Grain, à Mme C... B... et à la commune de Montagnac.

Délibéré après l'audience du 26 mai 2026 à laquelle siégeaient :

M. Romnicianu, président,

M. Bentolila, président-assesseur,

Mme Beltrami, première conseillère.

Rendu public par mise à disposition au greffe le 16 juin 2026.

La rapporteure,

K. Beltrami

Le président,

M. Romnicianu

Le greffier,

R. Chevrier

La République mande et ordonne à la préfète de l'Hérault en ce qui la 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.

2

N° 24TL01895

Analyse

Abstrats
CETAT135-01-03-02 Collectivités territoriales. - Dispositions générales. - Biens des collectivités territoriales. - Régime juridique des biens.
CETAT135-02-01-02-01-03-01 Collectivités territoriales. - Commune. - Organisation de la commune. - Organes de la commune. - Conseil municipal. - Délibérations. - Délibérations intervenues à la suite d'une procédure irrégulière.
CETAT24-02-02-01 Domaine. - Domaine privé. - Régime. - Aliénation.

CETAT39-08-01-01 Marchés et contrats administratifs. - Règles de procédure contentieuse spéciales. - Recevabilité. - Recevabilité du recours pour excès de pouvoir en matière contractuelle.