

N° 1600348

---

RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

M. A. B.

---

AU NOM DU PEUPLE FRANÇAIS

Mme Marguerite Saint-Macary  
Rapporteur

---

Le tribunal administratif de Caen

M. Harold Brasnu  
Rapporteur public

---

(3<sup>ème</sup> chambre)

Audience du 17 novembre 2016  
Lecture du 1<sup>er</sup> décembre 2016

---

24-01-02-02  
24-02-03-02  
54-01-04-02-01  
C

Vu la procédure suivante :

Par une requête et un mémoire enregistrés le 16 février 2016 et le 30 octobre 2016, M. A B, représenté par Me Labrusse, demande au tribunal :

1°) d'annuler la délibération du conseil municipal de Bayeux en date du 4 février 2015 déclassant une parcelle du domaine public de la commune, autorisant la cession de ce terrain et des anciens tribunaux de la ville à la SCI Hebert et autorisant la signature d'une convention de concession d'une dizaine de places de stationnement entre la commune et la SCI ;

2°) d'annuler la délibération du 16 décembre 2015 constatant la désaffectation du terrain et confirmant son déclassement et l'autorisation de sa cession à la SCI Hebert ;

3°) de constater la nullité du compromis de vente passé le 7 mai 2015 entre la commune de Bayeux et la SCI Hebert, et du contrat de vente passé le 17 décembre 2015 entre la commune de Bayeux et la SCI de l'Augustine, venant aux droits de la SCI Hebert ;

4°) de mettre à la charge de la commune de Bayeux une somme de 2 000 euros au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Il soutient que :

- la délibération du 4 février 2015 ne pouvait prévoir le déclassement d'une parcelle du domaine public en l'absence de désaffectation de celle-ci ;
- elle ne pouvait autoriser la cession de bâtiments appartenant au domaine public sans les avoir préalablement déclassés ;
- la délibération du 16 décembre 2015 est intervenue au terme d'une procédure irrégulière, l'avis émis par le service des domaines le 25 septembre 2014 n'étant plus valable à la date de son intervention ;
- elle est illégale en ce qu'elle a constaté la désaffectation de la parcelle concernée postérieurement à son déclassement et à sa cession, et la décision de désaffectation a été imposée par des personnes privées ;
- la note explicative prévue à l'article L. 2121-12 du code général des collectivités territoriales n'a pas été adressée à l'ensemble des membres du conseil municipal préalablement aux délibérations du 4 février 2015 et du 16 décembre 2015 et elle est incomplète ;
- les deux délibérations sont entachées d'une erreur manifeste d'appréciation du prix de vente des biens cédés ;
- elles sont entachées d'un détournement de pouvoir, la désaffectation et le déclassement du terrain n'étant pas justifiés par l'intérêt général, pas davantage que la baisse importante du prix de vente des biens cédés ;
- le contrat de vente doit être qualifié de contrat administratif dès lors qu'il cède une parcelle du domaine public, et doit être annulé en raison des vices qui affectent les deux délibérations attaquées.

Par deux mémoires enregistrés le 8 avril 2016 et le 10 novembre 2016, la commune de Bayeux, représentée par Me Gorand, conclut au rejet de la requête et à la mise à la charge de M. B. de la somme de 3 000 euros au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Elle soutient que :

- la juridiction administrative n'est pas compétente pour connaître de la contestation du compromis de vente du 7 mai 2015, celui-ci étant relatif à la gestion du domaine privé de la commune de Bayeux ;
- les conclusions à fin d'annulation de la délibération du 4 février 2015 sont tardives et cette tardiveté emporte l'irrecevabilité des conclusions dirigées contre la délibération du 16 décembre 2015, dont les dispositions contestées confirment celles de la délibération du 4 février 2015, devenues définitives ;
- le requérant est dépourvu de qualité et, en tout état de cause, d'intérêt à attaquer les délibérations des 4 février 2015 et 16 décembre 2015 ainsi que le compromis de vente du 7 mai 2015 ;
- si le compromis de vente devait être qualifié de contrat administratif, M. B. serait irrecevable à attaquer les actes détachables de ce contrat ;
- les moyens soulevés par le requérant ne sont pas fondés.

Par deux mémoires enregistrés le 24 mai 2016 et le 13 novembre 2016, la SCI de l'Augustine, venant aux droits de la SCI Hebert et représentée par Me Cassaz, conclut au rejet de la requête et à la mise à la charge de M. B. de la somme de 1 500 euros au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Elle soutient que :

- la juridiction administrative n'est pas compétente pour connaître de la contestation du compromis de vente du 7 mai 2015, celui-ci étant relatif à la gestion du domaine privé de la commune de Bayeux et, à titre subsidiaire, les conclusions dirigées contre le compromis de vente du 7 mai 2015 sont irrecevables dès lors que le contrat de vente définitif est intervenu le 17 décembre 2015 ;

- les conclusions à fin d'annulation de la délibération du 4 février 2015 sont tardives ; cette tardiveté emporte l'irrecevabilité des conclusions dirigées contre la délibération du 16 décembre 2015, dont les dispositions contestées confirment celles de la délibération du 4 février 2015, devenues définitives ;

- les conclusions dirigées contre le compromis de vente du 7 mai 2015 sont irrecevables en ce qu'elles portent sur l'avant-contrat, qui a disparu de l'ordonnement juridique dès lors que le contrat de vente définitif a été signé le 17 décembre 2015 ;

- M. B. est dépourvu de qualité et, en tout état de cause, d'intérêt à attaquer les délibérations des 4 février 2015 et 16 décembre 2015 ainsi que le compromis de vente du 7 mai 2015 ;

- les moyens soulevés par le requérant ne sont pas fondés.

Vu les autres pièces du dossier.

Vu :

- le code général des collectivités territoriales ;
- 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 Saint-Macary,
- les conclusions de M. Brasnu, rapporteur public,
- et les observations de Me Labrusse, représentant M. B., de Me Gorand, représentant la commune de Bayeux, et de Me Cassaz, représentant la SCI de l'Augustine.

Une note en délibéré présentée par la commune de Bayeux a été enregistrée le 22 novembre 2016.

Une note en délibéré présentée par M. B. a été enregistrée le 24 novembre 2016.

1. Considérant que, par une délibération du 4 février 2015, le conseil municipal de Bayeux a décidé du déclassement du domaine public de l'emprise aux abords des anciens tribunaux de la ville, décidé de la cession de ce terrain ainsi que des parcelles AL 288 et AL 290 au profit de la SCI Hebert au prix de 135 €/ m<sup>2</sup>, décidé de la cession de l'édifice des anciens tribunaux à cette même société pour un montant de 510 000 €, autorisé le maire à signer l'acte de vente de ces terrains et de cet édifice, et autorisé le maire à signer une convention de concession d'une durée de 20 ans portant sur une dizaine de places de stationnement moyennant une redevance annuelle de 150 € par place ; qu'un compromis de vente est intervenu le 7 mai 2015, l'acte de vente définitif étant signé le 17 décembre 2015 ; que, par une délibération du 16 décembre 2015, le conseil municipal de Bayeux a constaté la désaffectation du terrain aux

abords des anciens tribunaux par la fermeture de son accès direct au public, confirmé le déclassement de cette parcelle du domaine public et confirmé sa cession à la SCI Hebert ; que M. A. B. conteste la légalité des délibérations du 4 février 2015 et du 16 décembre 2015, du compromis de vente du 7 mai 2015 et du contrat de vente définitif du 17 décembre 2015 ;

Sur les conclusions à fin d'annulation du compromis de vente du 7 mai 2015 et du contrat de vente du 17 décembre 2015 :

2. Considérant que les contestations portant sur le compromis de vente d'un bien appartenant au domaine privé d'une personne publique doivent, sauf dispositions législatives contraires et dès lors que ce contrat ne comporte aucune clause qui, notamment par les prérogatives reconnues à la personne publique contractante, implique, dans l'intérêt général, qu'il relève du régime exorbitant des contrats administratifs, être portées devant le juge judiciaire ; que, d'une part, s'il est soutenu que le compromis de vente et le contrat de vente définitif sont entachés de nullité au motif qu'une partie des biens appartenait au domaine public de la commune de Bayeux, cette allégation, dans le cas où elle présenterait un caractère sérieux, justifierait le renvoi par le juge judiciaire de cette question au juge administratif, seul compétent pour y répondre, mais ne saurait avoir pour effet de donner compétence à la juridiction administrative pour statuer sur la validité de ce contrat ; que, d'autre part, les contrats litigieux ne comportent aucune clause impliquant qu'ils relèvent du régime exorbitant des contrats administratifs ; que, dès lors, les conclusions à fin d'annulation du compromis de vente du 7 mai 2015 et du contrat de vente du 17 décembre 2015 ne peuvent qu'être rejetées comme portées devant un ordre de juridiction incompétent pour en connaître ;

Sur les conclusions à fin d'annulation de la délibération du 4 février 2015 :

3. Considérant que la commune de Bayeux et la SCI de l'Augustine opposent, en défense, une fin de non-recevoir tirée de la tardiveté de la requête de M. B. à l'encontre de la délibération du 4 février 2015 ; que, d'une part, cette délibération n'était pas de celles qui, en raison de leur matière, doivent faire l'objet d'une insertion dans une publication locale en vertu de l'article L. 2121-24 du code général des collectivités territoriales ; que, d'autre part, le maire de la commune de Bayeux certifie, par une attestation du 25 mars 2016, que cette délibération a été régulièrement affichée en mairie pour une période continue de deux mois à compter du 6 février 2015 ; que cette attestation émane d'une autorité publique, quand bien même elle a été produite postérieurement à l'enregistrement de la requête présentée par M. B. ; que la matérialité de l'affichage n'est en tout état de cause pas contestée par le requérant ; que, dans ces conditions, le délai franc de deux mois dont disposait M. B. à compter du début de son affichage pour demander l'annulation de cette délibération était expiré à la date de l'enregistrement de sa requête ; que, par suite, et sans qu'il soit besoin d'examiner les autres fins de non-recevoir, les conclusions à fin d'annulation de la délibération du 4 février 2015 doivent être rejetées comme irrecevables ;

Sur les conclusions à fin d'annulation de la délibération du 16 décembre 2015 :

En ce qui concerne les fins de non-recevoir opposées en défense :

4. Considérant, en premier lieu, que la délibération adoptée le 4 février 2015 prévoyait que l'emprise autour des anciens tribunaux, d'une surface d'environ 1 000 m<sup>2</sup>, « *restera accessible au public* » ; que la commune de Bayeux et la SCI de l'Augustine ne peuvent sérieusement soutenir que l'accès du public s'entendait du public de l'hôtel, le terme « rester » étant sans ambiguïté sur le fait que le public visé était l'ensemble de la population qui avait sans

restriction accès à cette parcelle au jour de la délibération du 4 février 2015 ; que le compromis de vente du 7 mai 2015 distingue au demeurant clairement le public de la clientèle de l'hôtel, indiquant que « *pour se conformer à la délibération du conseil municipal ayant autorisé la présente vente, l'acquéreur devra conserver l'accès de l'établissement au public (...). / L'acquéreur pourra fermer l'accès au jardin et donc interdire l'accès du public à ce dernier en dehors des heures d'ouverture de l'établissement à la clientèle* » ; que le projet de délibération du 16 décembre 2015 indique cependant qu'il est proposé aux membres du conseil municipal « *de constater la désaffectation de la parcelle faisant l'objet de la cession par la fermeture de son accès direct au public* » ; qu'il ressort des pièces du dossier que le jardin de l'hôtel a effectivement été clôturé et qu'un panneau sur le portail indique « *réserve à la clientèle de l'hôtel* » ; que, dans ces conditions, la délibération du 16 décembre 2015, intitulée « *terrain situé aux abords de l'Ancien Tribunal : désaffectation* », qui constate la désaffectation de cette parcelle par la fermeture de son accès direct au public, ne peut être considérée comme étant simplement confirmative de la délibération du 4 février 2015 en ce qui concerne le terrain situé aux abords des anciens tribunaux ; qu'il en résulte que les délais de recours à son encontre n'étaient pas expirés du fait de l'expiration des délais de recours à l'encontre de la délibération du 4 février 2015 ; que, par suite, la fin de non-recevoir opposée par la commune de Bayeux et la SCI de l'Augustine doit être écartée ;

5. Considérant, en deuxième lieu, que M. B. se prévaut de sa qualité de contribuable local pour attaquer la délibération du 16 décembre 2015 et établit cette qualité par la production d'un avis d'imposition à la taxe d'habitation 2014 ; qu'il justifie ainsi, en cette qualité, d'un intérêt à agir contre une délibération qui, d'une part, est susceptible d'affecter les ressources communales, en raison d'une éventuelle sous-estimation du prix de vente du bien concerné et, d'autre part, affecte en tout état de cause le patrimoine de la commune ; que, par suite, la fin de non-recevoir opposée par la commune de Bayeux et la SCI de l'Augustine doit être écartée ;

6. Considérant, en dernier lieu, qu'il résulte de ce qui a été dit au point 2 que les actes détachables du contrat de vente des anciens tribunaux et du terrain attenant peuvent faire l'objet d'un recours pour excès de pouvoir devant le juge administratif dès lors que le contrat en cause est un contrat de droit privé ; que, par suite, la fin de non-recevoir tirée de ce que les actes détachables de ce contrat ne pourraient faire l'objet d'un tel recours dans l'hypothèse où il serait jugé que le contrat en cause est un contrat de droit administratif doit être écartée ;

En ce qui concerne le fond :

7. Considérant, en premier lieu, qu'aux termes du premier alinéa de l'article L. 2121-12 du code général des collectivités territoriales : « *Dans les communes de 3 500 habitants et plus, une note explicative de synthèse sur les affaires soumises à délibération doit être adressée avec la convocation aux membres du conseil municipal.* » ; qu'il ressort des pièces du dossier que le projet de délibération, qui tient lieu de note explicative de synthèse, a été annexé au courrier du 9 décembre 2015 adressé aux membres du conseil municipal, les informant de la tenue du prochain conseil municipal le 16 décembre 2015 ; que la note de synthèse doit permettre aux intéressés d'appréhender le contexte ainsi que de comprendre les motifs de fait et de droit des mesures envisagées et de mesurer les implications de leurs décisions ; qu'en l'espèce, le projet de délibération ne précise pas les motifs de fait justifiant que l'accès du jardin soit fermé au public ; que les membres du conseil municipal n'avaient pas été éclairés sur cet élément à l'occasion de l'adoption de la précédente délibération, dès lors que cette dernière prévoyait que ce jardin resterait accessible au public ; que, dans ces conditions, cette note, qui n'éclaire pas la portée de la délibération du 16 décembre 2015, en méconnaissance des exigences de l'article L. 2121-2 du code général des collectivités territoriales, a privé les membres du conseil

municipal d'une garantie et a pu avoir une influence sur le sens de leur décision ; que, dès lors, ce vice de procédure est de nature à entacher d'irrégularité la délibération du 16 décembre 2015 ;

8. Considérant, en second lieu, qu'il ressort de la délibération du 4 février 2015 que l'intention de la commune de Bayeux était de préserver l'accès au public du jardin attenant aux anciens tribunaux ; que cet accès ne faisait pas obstacle à l'opération de vente des anciens tribunaux, motivée par le développement de l'offre touristique de la ville et la création d'emplois ; que l'intervention de la délibération du 16 décembre 2015, purement confirmative aux dires de la commune de Bayeux et de la SCI de l'Augustine, la veille de la signature du contrat de vente définitif, n'est pas expliquée, pas davantage que la fermeture du jardin au public ; que, dans ces conditions, il ne ressort pas des pièces du dossier que le déclassement du jardin serait justifié par un motif d'intérêt général ; que, par suite, M. B. est fondé à soutenir que la délibération du 16 décembre 2015 ne répond pas à une finalité d'intérêt général ;

9. Considérant qu'il résulte de ce qui précède, et sans qu'il soit besoin d'examiner les autres moyens de la requête, que M. B. est fondé à demander l'annulation de la délibération du 16 décembre 2015 ;

Sur les conclusions tendant au bénéfice de l'article L. 761-1 du code de justice administrative :

10. Considérant qu'il y a lieu, dans les circonstances de l'espèce, de mettre à la charge de la commune de Bayeux la somme de 1 500 euros au titre des frais exposés par M. B. et non compris dans les dépens ; que les dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative font en revanche obstacle à ce que soit mise à la charge de M. B., qui n'est pas partie perdante en la présente instance, la somme que la commune de Bayeux et la SCI de l'Augustine demandent au titre des frais exposés par elles et non compris dans les dépens ;

#### DECIDE :

Article 1<sup>er</sup> : Les conclusions de M. B. à fin d'annulation du compromis de vente du 7 mai 2015 et du contrat de vente du 17 mai 2015 sont rejetées comme portées devant une juridiction incompétente pour en connaître.

Article 2 : La délibération du conseil municipal de Bayeux en date du 16 décembre 2015 est annulée.

Article 3 : La commune de Bayeux versera à M. B. 1 500 euros en application de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Article 4 : Le surplus des conclusions de M. B. est rejeté.

Article 5 : Les conclusions de la commune de Bayeux et de la SCI de l'Augustine sont rejetées.

Article 6 : Le présent jugement sera notifié à M. A B. à la commune de Bayeux et à la SCI de l'Augustine.

Délibéré après l'audience du 17 novembre 2016, à laquelle siégeaient :

M. Mondésert, président,  
Mme Macaud, première conseillère,  
Mme Saint-Macary, conseillère.

Lu en audience publique le 1<sup>er</sup> décembre 2016.

Le rapporteur,  
  
signé  
  
Mme Saint-Macary

Le président,  
  
signé  
  
M. Mondésert

La greffière,  
  
signé  
  
Mme Alexandre

La République mande et ordonne au préfet du Calvados en ce qui le concerne ou 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 de la présente décision.

Pour expédition conforme  
la greffière,

C. Alexandre