

**TRIBUNAL ADMINISTRATIF
DE GRENOBLE**

N° 2000370, 2000372

M. A.

M. Thomas Ruocco-Nardo
Rapporteur

M. Mathieu Heintz
Rapporteur public

Audience du 9 février 2024
Lecture du 23 février 2024

135-01

39-08

54-04-03-01

C+

RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

AU NOM DU PEUPLE FRANÇAIS

Le tribunal administratif de Grenoble

(7^{ème} chambre)

Vu la procédure suivante :

I - Par une requête et des mémoires, enregistrés le 13 janvier 2020, le 5 février 2021 et le 2 juillet 2021, sous le n° 2000370, M. A..., représenté par Me Camière, demande au tribunal dans le dernier état de ses écritures :

1°) d'annuler pour excès de pouvoir la délibération n° 5.1 du 14 novembre 2019 par laquelle le conseil municipal de la commune de Bourg-Saint-Maurice a autorisé le maire à restituer à la Société d'Aménagement de la Savoie deux acomptes d'un montant cumulé de 1 550 000 euros ;

2°) d'annuler pour excès de pouvoir la délibération n° 1.9 du 14 novembre 2019 par laquelle le conseil municipal de la commune de Bourg-Saint-Maurice a approuvé la décision modificative n° 3 du budget principal pour l'exercice 2019 ;

3°) d'enjoindre à la Société d'Aménagement de la Savoie de restituer la somme de 1 550 000 euros à la commune de Bourg-Saint-Maurice dans un délai d'un mois à compter de la notification du présent jugement ;

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

Il soutient que :

- la juridiction administrative est compétente pour statuer sur les délibérations en litige ;
- les délibérations en litige font grief ;
- elles sont entachées d'un vice de procédure en ce que le droit à l'information des conseillers municipaux résultant des articles L. 2121-12 et L. 2121-13 du code général des collectivités territoriales a été méconnu ;
- ces délibérations ne sont pas fondées en ce que la caducité du compromis n'est pas établie au regard des dispositions de l'article 1178 du code civil alors en vigueur.

Par un mémoire en défense, enregistré le 12 mars 2020, la commune de Bourg-Saint-Maurice, représentée par la SELARL ADP Affaires droit public-immobilier, conclut au rejet de la requête et à ce que soit mise à la charge de M. A... une somme de 3 000 euros au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Elle fait valoir que les moyens soulevés par le requérant ne sont pas fondés.

Par un nouveau mémoire, enregistré le 5 mars 2021, la commune de Bourg-Saint-Maurice, représentée par la SELARL ADP Affaires droit public-immobilier, demande au tribunal :

1°) de donner acte de son acquiescement aux conclusions et aux faits tels que présentés par le requérant et, par conséquent, d'écarter des débats le mémoire ainsi que les pièces produites enregistrés le 12 mars 2020 à l'exception de la délibération du conseil municipal habilitant le maire à ester en justice ;

2°) de rejeter les conclusions du requérant présentées au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Par des mémoires en défense, enregistrés le 7 mai 2021 et le 8 juillet 2021, la Société d'Aménagement de la Savoie, représentée par la SELARL CDMF-Avocats affaires publiques, conclut au rejet de la requête et à ce que soit mise à la charge de M. A... une somme de 3 000 euros au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Elle fait valoir que :

- le mémoire de la commune de Bourg-Saint-Maurice du 5 mars 2021 est irrecevable faute pour le maire de disposer d'une habilitation régulière l'autorisant à représenter la commune ;
- les délibérations attaquées ne font pas grief ;
- subsidiairement, les moyens soulevés par le requérant ne sont pas fondés.

II - Par une requête et un mémoire, enregistrés le 13 janvier 2020 et le 2 juillet 2021, sous le n° 2000372, M. A., représenté par Me Camière, demande au tribunal :

1°) d'annuler pour excès de pouvoir la délibération n° 5.2 du 14 novembre 2019 par laquelle le conseil municipal de la commune de Bourg-Saint-Maurice a approuvé la convention de portage financier des travaux réalisés par la Société d'Aménagement de la Savoie sur les terrains de la Vallée Haute ;

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

Il soutient que :

- la délibération attaquée est entachée d'un vice de procédure en ce que le droit à l'information des conseillers municipaux résultant des articles L. 2121-12 et L. 2121-13 du code général des collectivités territoriales a été méconnu ;

- elle est illégale dès lors que la Société d'Aménagement de la Savoie a procédé à des travaux de démolition et de désamiantage sans autorisation et en méconnaissance de l'article 6 du compromis de vente ;

- elle est illégale dès lors que la Société d'Aménagement de la Savoie a méconnu les règles fixées par la loi n° 85-704 du 12 juillet 1985 ;

- elle est illégale dès lors que le portage financier n'est fondé sur aucune disposition législative ou réglementaire et l'opération en question aurait dû être soumise à publicité et mise en concurrence en vertu des dispositions de l'article L. 300-4 du code de l'urbanisme ;

- elle est illégale dès lors que le montant des travaux n'est nullement justifié de sorte que la convention, approuvée par la délibération, doit s'analyser comme une libéralité.

Par un mémoire en défense, enregistré le 12 mars 2020, la commune de Bourg-Saint-Maurice, représentée par la SELARL ADP Affaires droit public-immobilier, conclut au rejet de la requête et à ce que soit mise à la charge de M. A... une somme de 3 000 euros au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Elle fait valoir que les moyens soulevés par le requérant ne sont pas fondés.

Par un mémoire en défense, enregistré le 28 mai 2021, la Société d'Aménagement de la Savoie, représentée par la SELARL CDMF-Avocats affaires publiques, conclut au rejet de la requête et à ce que soit mise à la charge de M. A... une somme de 3 000 euros au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Elle fait valoir que les moyens soulevés par le requérant ne sont pas fondés.

Par un courrier du 2 février 2024, les parties ont été informées, en application de l'article R. 611-7 du code de justice administrative, que le tribunal était susceptible de se fonder sur le moyen relevé d'office tiré de l'irrecevabilité du recours en excès de pouvoir dirigé contre la délibération n° 5.2 du 14 novembre 2019 approuvant et autorisant la signataire de la convention de portage financier en application de la jurisprudence du Conseil d'Etat du 4 avril 2014, n° 358994.

Par un mémoire, enregistré le 8 février 2024, M. A... a répondu au moyen relevé d'office.

Vu les autres pièces du dossier.

Vu :

- le code civil ;
- le code général des collectivités territoriales ;
- l'arrêt du Conseil d'Etat n° 358994 du 4 avril 2014 ;
- 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. Ruocco-Nardo, rapporteur,
- les conclusions de M. Heintz, rapporteur public,

- et les observations de Me Camière, représentant M.A. de Me François, représentant la commune de Bourg-Saint-Maurice, de Me Vincent, représentant la Société d'Aménagement de la Savoie.

Considérant ce qui suit :

1. Par une délibération du 17 mai 2010, le conseil municipal de la commune de Bourg-Saint-Maurice a décidé de l'acquisition d'un terrain bâti de près de 7,81 hectares accueillant un village de vacances « Vallée Haute » dénommé « Centre Renouveau » pour un montant de 5 763 670 euros. Par une délibération du 1^{er} mars 2012, il a approuvé le principe d'une cession de ce terrain à hauteur de 6 000 000 d'euros. Par une délibération du 25 juin 2015, il a approuvé le compromis de vente à passer avec la Société d'Aménagement de la Savoie, société d'économie mixte, pour la cession de 7,7 hectares au prix de 6 000 000 d'euros afin que des constructions de divers types, pour une surface bâtie de 7 400 m², soient réalisées dans le cadre de la zone d'aménagement concerté dite « des Alpins ». Le compromis de vente du 30 juin 2015 prévoyait le versement d'acomptes à la charge de la Société d'Aménagement de la Savoie à hauteur de 450 000 euros six mois après la signature du compromis de vente, de 1 100 000 euros un an après la signature du compromis de vente, de 2 225 000 euros en 2017 et le solde à la fin de l'opération le 30 décembre 2019.

2. Par une délibération n° 5.1 du 14 novembre 2019, le conseil municipal de la commune de Bourg-Saint-Maurice a constaté la caducité du compromis de vente du 30 juillet 2015 du fait de l'absence de réalisation des conditions suspensives, en particulier de celle portant sur l'obtention des autorisations administratives définitives nécessaires à la réalisation du projet de construction, et a autorisé le maire à restituer à la Société d'Aménagement de la Savoie les deux acomptes versés d'un montant total de 1 550 000 euros. Par une délibération n° 1.9 du 14 novembre 2019, le conseil municipal de la commune de Bourg-Saint-Maurice a approuvé la décision modificative n° 3 du budget principal pour l'exercice 2019 afin notamment d'intégrer ce montant de 1 550 000 euros dans les dépenses d'investissement. Par la requête n° 2000370, M. A. demande l'annulation de ces deux délibérations.

3. Par une délibération n° 5.2 du 14 novembre 2019, le conseil municipal de la commune de Bourg-Saint-Maurice a approuvé la convention de portage financier des travaux de démolition et de désamiantage réalisés par la Société d'Aménagement de la Savoie sur les bâtiments du village de vacances et a autorisé le maire à la signer. Par la requête n° 2000372, M.A. demande l'annulation de cette délibération.

4. Les requêtes susvisées présentant à juger des questions semblables et ayant fait l'objet d'une instruction commune, il y a lieu de les joindre pour statuer par un seul jugement.

Sur la légalité des délibérations n° 5.1 et n° 1.9 du 14 novembre 2019 :

En ce qui concerne les conclusions principales de la commune de Bourg-Saint-Maurice présentées dans son mémoire enregistré le 5 mars 2021 :

5. Dans ses dernières écritures, la commune de Bourg-Saint-Maurice demande de donner acte de son acquiescement aux conclusions et aux faits tels que présentés par M.A. et, par conséquent, d'écarter des débats le mémoire en défense ainsi que les pièces qu'elle a produits et qui ont été enregistrés le 12 mars 2020, à l'exception de la délibération du conseil municipal habilitant le maire à ester en justice.

6. S'il n'existe pas, dans le contentieux de la légalité, de principe général en vertu duquel une partie ne saurait se contredire dans la procédure contentieuse au détriment d'une autre partie, à l'inverse, aucun principe général n'impose au juge administratif, à qui il appartient de se prononcer sur les moyens de droit que soulève l'examen d'une affaire, d'écarter des débats les mémoires et les pièces produits par cette partie et valablement soumis au contradictoire avant qu'elle ne se contredise.

7. Dès lors, le premier mémoire de la commune et les pièces qui l'accompagnaient, enregistrés le 12 mars 2020, peuvent être pris en compte par le tribunal pour apprécier la légalité des délibérations attaquées. Par suite, et sans qu'il soit besoin d'examiner la fin de non-recevoir opposée par la Société d'Aménagement de la Savoie tirée de ce que le maire ne disposait pas d'une habilitation régulière pour produire ce mémoire, les conclusions principales de la commune de Bourg-Saint-Maurice, présentées dans son mémoire enregistré le 5 mars 2021, ne peuvent qu'être rejetées.

En ce qui concerne les conclusions à fin d'annulation :

8. En premier lieu, aux termes de l'article L. 2121-13 du code général des collectivités territoriales : « *Tout membre du conseil municipal a le droit, dans le cadre de sa fonction, d'être informé des affaires de la commune qui font l'objet d'une délibération.* ». Aux termes de l'article L. 2121-12 de ce code : « *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. / (...) / Le délai de convocation est fixé à cinq jours francs. En cas d'urgence, le délai peut être abrégé par le maire sans pouvoir être toutefois inférieur à un jour franc.* ».

9. Il ressort des pièces du dossier que, par un courrier électronique du 8 novembre 2019, la commune a informé les conseillers municipaux de la date de séance du conseil municipal du 14 novembre 2019 tout en indiquant que l'ordre du jour et les annexes étaient téléchargeables sur une plateforme « we transfer ». La commune produit la preuve du téléchargement, notamment par le requérant, de ces fichiers, lesquels intègrent une note explicative de synthèse sur les affaires mises à l'ordre du jour. Cette note explicative, qui porte notamment sur les délibérations en litige, a permis aux membres du conseil municipal de comprendre les motifs de faits et de droit des mesures envisagées et de mesurer leurs implications. Contrairement à ce que soutient le requérant, les dispositions législatives précitées n'impliquent pas que des éléments de nature à prouver le bien-fondé des délibérations, et en particulier, le bien-fondé de la non-réalisation de la condition suspensive du compromis de vente, soient mis à la disposition des membres du conseil municipal avant la séance. Par suite, le moyen tiré de la méconnaissance des articles L. 2121-12 et L. 2121-13 du code général des collectivités territoriales doit être écarté.

10. En second lieu, aux termes de l'article 1178 du code civil, dans sa rédaction alors en vigueur : « *La condition est réputée accomplie lorsque c'est le débiteur, obligé sous cette condition, qui en a empêché l'accomplissement.* ».

11. Si ces dispositions permettaient à la commune d'exiger la réitération de la promesse de vente dans le cas où la Société d'Aménagement de la Savoie, obligée par une condition suspensive, en aurait empêché la réalisation, elles ne faisaient pas obstacle à ce que la commune renonce à s'en prévaloir et, après avoir constaté le non-accomplissement d'une condition suspensive, prononce, en accord avec l'autre partie, la caducité du compromis de vente. Par suite, M.A. ne peut utilement soutenir que les délibérations attaquées sont illégales en ce qu'elles

constatent et tirent les conséquences de la caducité du compromis du vente du 30 juillet 2015 qui ne serait pas, selon lui, établie.

Sur la légalité de la délibération n° 5.2 du 14 novembre 2019 :

12. D'une part, indépendamment des actions dont disposent les parties à un contrat administratif et des actions ouvertes devant le juge de l'excès de pouvoir contre les clauses réglementaires d'un contrat ou devant le juge du référé contractuel sur le fondement des articles L. 551-13 et suivants du code de justice administrative, tout tiers à un contrat administratif susceptible d'être lésé dans ses intérêts de façon suffisamment directe et certaine par sa passation ou ses clauses est recevable à former devant le juge du contrat un recours de pleine juridiction contestant la validité du contrat ou de certaines de ses clauses non réglementaires qui en sont divisibles. Cette action devant le juge du contrat est également ouverte aux membres de l'organe délibérant de la collectivité territoriale ou du groupement de collectivités territoriales concerné ainsi qu'au représentant de l'Etat dans le département dans l'exercice du contrôle de légalité. Ce recours doit être exercé, y compris si le contrat contesté est relatif à des travaux publics, dans un délai de deux mois à compter de l'accomplissement des mesures de publicité appropriées, notamment au moyen d'un avis mentionnant à la fois la conclusion du contrat et les modalités de sa consultation dans le respect des secrets protégés par la loi. La légalité du choix du cocontractant, de la délibération autorisant la conclusion du contrat et de la décision de le signer, ne peut être contestée qu'à l'occasion du recours ainsi défini.

13. D'autre part, un contrat portant sur l'exécution financière de travaux publics constitue un contrat administratif. Par ailleurs, même lorsqu'ils sont réalisés par des personnes privées, les travaux immobiliers exécutés dans un but d'intérêt général et pour le compte d'une personne publique ont le caractère de travaux publics.

14. En l'espèce, la délibération n° 5.2 du 14 novembre 2019 a pour objet d'approuver la convention de portage financier et d'autoriser le maire à la signer. Cette convention a pour objet quant à elle de fixer les modalités de financement des travaux de démolition et de désamiantage réalisés par la Société d'Aménagement de la Savoie sur le site du « Centre Renouveau » entre 2017 et 2018.

15. Il ressort des pièces du dossier que ces travaux, qui ont consisté en la démolition de huit bâtiments, au désamiantage et à la remise en état du site, ont été réalisés, notamment, afin de pallier des risques de dispersion de l'amiante au regard de l'état d'abandon du site et des bâtiments. Nonobstant la circonstance tirée de ce que le tènement faisait, à la date des travaux, l'objet du compromis de vente conclu le 30 juillet 2015, celui-ci demeurerait la propriété de la commune de Bourg-Saint-Maurice. En outre, la commune fait valoir et verse à l'instance des comptes rendus attestant que ces travaux ont été réalisés avec son accord. Dès lors, ces travaux avaient le caractère de travaux publics et la convention, qui a pour objet de fixer les modalités de financement de ces travaux publics, constitue un contrat administratif.

16. Il résulte de ce qui précède que la délibération n° 5.2 du 14 novembre 2019 approuvant la convention de portage financier et autorisant le maire à la signer ne peut être contestée que par la voie du recours en contestation de la validité du contrat. Par conséquent, les conclusions à fin d'annulation pour excès de pouvoir dirigées contre cette délibération sont irrecevables.

17. Il résulte de tout ce qui précède, et sans qu'il besoin d'examiner la fin de non-recevoir opposée en défense, que les conclusions à fin d'annulation dirigées contre les délibérations n° 5.1, 1.9 et 5.2 du 14 novembre 2019 doivent être rejetées.

Sur l'injonction :

18. Il résulte de ce qui précède que les conclusions de M.A. tendant à ce qu'il soit enjoint à la Société d'Aménagement de la Savoie de restituer la somme de 1 550 000 euros à la commune de Bourg-Saint-Maurice dans un délai d'un mois à compter de la notification du présent jugement, doivent être rejetées.

Sur les dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative :

19. Les dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative font obstacle à ce que soit mise à la charge de la commune de Bourg-Saint-Maurice, qui n'est pas la partie perdante dans la présente instance, la somme que M. A... demande au titre des frais exposés et non compris dans les dépens. Il n'y a pas lieu, dans les circonstances de l'espèce, de mettre à la charge de M.A. la somme demandée par la commune de Bourg-Saint-Maurice, au même titre. En revanche, il y a lieu, de faire application de ces dispositions et de mettre à la charge de M.A. une somme de 1 500 euros au titre des frais exposés par la Société d'Aménagement de la Savoie et non compris dans les dépens.

D E C I D E :

Article 1^{er} : Les requêtes de M.A. sont rejetées.

Article 2 : M.A. versera une somme de 1 500 euros à la Société d'Aménagement de la Savoie au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Article 3 : Les conclusions de la commune de Bourg-Saint-Maurice sont rejetées.