CAA Nantes 10 novembre 2026 n 25NT01006

Source : https://www.legifrance.gouv.fr/ceta/id/CETATEXT000055086489

Procédure devant la cour : Par une requête, enregistrée le 8 avril 2025, l'association Patrimoine en presqu'île et Mmes A..., P... et B..., représentées par Me Le Pallabre, demandent à la cour : 1°) d'annuler ce jugement du 11 février 2025 du tribunal administratif de Nantes ; 2°) d'annuler la délibération du 9 novembre 2022 par laquelle le conseil municipal de Guérande a approuvé la vente, d'une part, des parcelles AK 108 p et AK 140 et, d'autre part, d'une emprise de 12 m² déclassés du domaine public communal ; 3°) de mettre à la charge de la commune de Guérande une somme de 3 000 euros au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative. Elles soutiennent que : - le jugement attaqué n'est pas signé ; - le jugement attaqué est insuffisamment motivé dès lors que les premiers juges ont considéré que le compte-rendu de la commission mixte urbanisme et travaux du 25 mars 2022 a été transmis aux élus du conseil municipal en vue de sa séance du 9 novembre 2022 malgré les éléments produits prouvant le contraire ; - la convocation des conseillers municipaux était irrégulière en l'absence de la note explicative de synthèse prévue à l'article L. 2121-12 du code général des collectivités territoriales ; - la délibération contestée est illégale en raison d'un défaut d'information des conseillers municipaux conforme à l'article L. 2121-13 du code général des collectivités territoriales ; - la délibération contestée est illégale en l'absence de déclassement préalable des parcelles concernées conformément aux articles L. 2141-1 et L. 3111-1 du code général de la propriété des personnes publiques ; - l'avis du service des domaines du 24 août 2022 doit être considéré comme inexistant. Par des mémoires, enregistrés les 12 juin 2025 et 9 janvier 2026, la commune de Guérande, représentée en dernier lieu par Me Guillon-Coudray, conclut au rejet de la requête et demande à la cour de mettre à la charge des requérantes une somme de 5 000 euros au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative. Elle soutient que les moyens des requérantes ne sont pas fondés. Par un mémoire, enregistré le 12 décembre 2025, l'association Patrimoine en presqu'île et Mmes P... et B... concluent aux mêmes fins par les mêmes moyens que dans leur requête. Elles soutiennent en outre : - la cession doit être requalifiée de contrat de la commande publique et devait donc être précédée d'une procédure de publicité et de mise en concurrence, en application des articles L. 2, L. 3, L. 1111-1 et L. 2410-1 et suivants du code de la commande publique ; - la commune de Guérande a méconnu le principe d'égalité de traitement des candidats au cours de la procédure de mise en concurrence préalable.

Vu les autres pièces du dossier. Vu : - le code de la commande publique ; - 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. Derlange, - les conclusions de M. Brasnu, rapporteur public, - et les observations de Me Catry, substituant Me Le Pallabre, représentant les requérantes et de Me Tavernière, substituant Me Guillon-Coudray, représentant la commune de Guérande. Une note en délibéré, présentée pour les requérantes, a été enregistrée le 16 octobre 2026. Une note en délibéré, présentée pour la commune de Guérande, a été enregistrée le 19 octobre 2026.

Considérant ce qui suit :

1. La commune de Guérande est propriétaire de bâtiments avec leur terrain d'assiette constituant un ancien hôpital. Elle a souhaité céder ces biens à un opérateur privé afin d'assurer la restauration de ces bâtiments et la création de logements intra-muros. La société France Pierre Patrimoine a proposé de restaurer cet édifice, pour y aménager treize logements, dont trois logements locatifs sociaux, représentant une surface habitable de 665 m² sur trois niveaux et a déposé une offre d'un montant de 850 000 euros pour l'acquisition des deux parcelles en cause et d'une emprise de 12 m² déclassés du domaine public communal. Par une délibération du 9 novembre 2022, le conseil municipal de Guérande a approuvé cette vente. Par un jugement du 11 février 2025 le tribunal administratif de Nantes a rejeté la requête en annulation de cette délibération présentée par l'association Patrimoine en presqu'île, Mme A..., Le Brenn et Mme B... notamment. Par une requête enregistrée le 8 avril 2025, elles relèvent appel de ce jugement. Mme A..., qui n'est plus partie au

mémoire en réplique enregistré le 12 décembre 2025, doit être regardée comme s'étant désistée.

Sur la régularité du jugement attaqué :

2. D'une part, aux termes de l'article R. 741-7 du code de justice administrative : « Dans les tribunaux administratifs et les cours administratives d'appel, la minute de la décision est signée par le président de la formation de jugement, le rapporteur et le greffier d'audience. ».

3. Il ressort de la minute du jugement du dossier de première instance que celle-ci comporte la signature du président de la formation de jugement, du rapporteur et de la greffière d'audience. Le moyen tiré de la méconnaissance de ces dispositions doit en conséquence être écarté.

4. D'autre part, aux termes de l'article L. 9 du code de justice administrative : « Les jugements sont motivés ». Afin de satisfaire au principe de motivation des décisions de justice, le juge administratif doit répondre, à proportion de l'argumentation qui les étaye, aux moyens qui ont été soulevés par les parties et qui ne sont pas inopérants.

5. Les requérantes soutiennent que le jugement attaqué est insuffisamment motivé dès lors que les premiers juges ont considéré que le compte-rendu de la commission mixte urbanisme et travaux du 25 mars 2022 a été transmis aux élus du conseil municipal en vue de sa séance du 9 novembre 2022 malgré les éléments produits prouvant le contraire. Ce faisant elles contestent le bien-fondé de l'appréciation portée par ces juges et non la suffisance de la motivation de leur décision. Par suite, ce moyen qui remet en cause le bien-fondé du jugement attaqué et non sa régularité, constitue un moyen relevant du contrôle de cassation qui est inopérant devant le juge d'appel.

Sur le bien-fondé du jugement attaqué :

6. En premier lieu, aux termes 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. (...) ». Aux termes de l'article L. 2121-13 du même code : « 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. ». En application de ces dispositions, le maire est tenu de communiquer aux membres du conseil municipal les documents nécessaires pour qu'ils puissent se prononcer utilement sur les affaires de la commune soumises à leur délibération.

7. Il est constant que la note explicative de synthèse prévue à l'article L. 2121-12 du code général des collectivités territoriales n'a pas été adressée avec la convocation aux membres du conseil municipal de la séance du 9 novembre 2022. Toutefois, il n'est pas contesté que ses membres ont reçu avec cette convocation une copie du projet de la délibération litigieuse, du plan des parcelles concernées et de l'avis 24 août 2022 des services du domaine sur la valeur vénale des biens en cause. Il ressort des pièces du dossier qu'eu égard à leur contenu, ces documents, qui s'apparentent d'ailleurs à la note explicative de synthèse précitées, permettaient aux conseillers municipaux de se prononcer utilement sur les affaires de la commune soumises à leur délibération. En effet, contrairement à ce que soutiennent les requérantes, il ne ressort pas des pièces du dossier que la circonstance que ces documents ne mentionnent pas le fait que la commune avait engagé en novembre 2018 une procédure de dialogue compétitif afin de sélectionner un projet de reconversion de l'îlot Saint-Jean et avait désigné, le 18 novembre 2019, la société France Pierre Patrimoine comme opérateur d'un projet d'acquisition de l'ensemble immobilier en litige, de réalisation d'un programme immobilier et de travaux de restauration de la chapelle Saint Jean qui a été déclaré sans suite par décision du 8 juillet 2022 ait été de nature à priver les élus d'une information utile à cet égard dès lors que les opérations n'avaient ni le même objet ni la même portée et que celle engagée en 2018 était devenue caduque. D'ailleurs, il ressort des comptes rendus des débats de la séance du conseil municipal du 9 novembre 2022 et de la commission mixte urbanisme et travaux du 25 mars 2022, que la précédente opération n'a pas été évoquée lors de cette séance à l'occasion de la délibération relative à la cession du bâtiment en cause. D'ailleurs, cinq membres de l'opposition, qui avaient participé à la commission mixte urbanisme et travaux du 25 mars 2022,

qui avait abordé ce sujet, ne l'ont pas évoqué lorsqu'ils ont voté contre l'adoption de la délibération contestée lors de la séance du conseil municipal du 9 novembre 2022. Par suite, les moyens tirés de la méconnaissance des articles L. 2121-12 et L. 2121-13 du code général des collectivités territoriales doivent être écartés.

8. En deuxième lieu, aux termes de l'article L. 2141-1 du code général de la propriété des personnes publiques : « Un bien d'une personne publique mentionnée à l'article L. 1, qui n'est plus affecté à un service public ou à l'usage direct du public, ne fait plus partie du domaine public à compter de l'intervention de l'acte administratif constatant son déclassement. ». Aux termes de l'article L. 3111-1 du même code : « Les biens des personnes publiques mentionnées à l'article L. 1, qui relèvent du domaine public, sont inaliénables et imprescriptibles. ».

9. La circonstance qu'une dépendance du domaine public ne puisse être cédée sans avoir fait l'objet d'une décision expresse de déclassement ne fait pas obstacle à ce que le conseil municipal décide par une même délibération de déclasser et de céder une telle dépendance. Dans ces conditions, le moyen tiré de ce que la délibération contestée est illégale en l'absence de déclassement préalable des parcelles concernées conformément aux articles L. 2141-1 et L. 3111-1 du code général de la propriété des personnes publiques, dès lors que les délibérations décidant de la cession des biens et de leur déclassement ont été votées à la même séance du conseil municipal du 9 novembre 2022, doit être écarté.

10. En troisième lieu, aux termes de l'article L. 2241-1 code général de la propriété des personnes publiques : « Toute cession d'immeubles ou de droits réels immobiliers par une commune de plus de 2 000 habitants donne lieu à délibération motivée du conseil municipal portant sur les conditions de la vente et ses caractéristiques essentielles. Le conseil municipal délibère au vu de l'avis du service des domaines. Cet avis est réputé donné à l'issue d'un délai d'un mois à compter de la saisine de ce service. ».

11. La seule circonstance que l'évaluation du prix de vente de 190 000 euros par les service du domaine soit très inférieure aux prix de vente de 850 000 euros négocié par la commune de Guérande et encore moins que la somme du prix de vente envisagé lors de la première opération laissée sans suite de 850 000 euros augmentée du montant de 830 000 euros prévu pour la rénovation de la chapelle attenante au bâtiment litigieux de l'ancien hôpital ne suffit pas à établir que cet avis serait manifestement non fondé ou irrégulier, alors notamment, ainsi qu'il a été dit précédemment les deux opérations n'ont ni le même objet ni la même portée. D'ailleurs, les requérantes ne mettent en avant devant la cour aucun élément précis de comparaison pour remettre en cause le bien-fondé de cette évaluation. Par suite, le moyen tiré de ce que l'avis du 24 août 2022 des service du domaine devrait être considéré comme inexistant doit être écarté.

12. En quatrième et dernier lieu, aux termes de l'article L. 2 du code de la commande publique : « Sont des contrats de la commande publique les contrats conclus à titre onéreux par un acheteur ou une autorité concédante, pour répondre à ses besoins en matière de travaux, de fournitures ou de services, avec un ou plusieurs opérateurs économiques. Les contrats de la commande publique sont les marchés publics et les concessions définis au livre Ier de la première partie, quelle que soit leur dénomination. Ils sont régis par le présent code et, le cas échéant, par des dispositions particulières. ». Aux termes de l'article L. 1111-1 du même code : « Un marché est un contrat conclu par un ou plusieurs acheteurs soumis au présent code avec un ou plusieurs opérateurs économiques, pour répondre à leurs besoins en matière de travaux, de fournitures ou de services, en contrepartie d'un prix ou de tout équivalent. ».

13. Il ressort des termes de la délibération contestée qu'elle porte sur la cession des biens en cause contre un prix de 850 000 euros. Si elle précise que la société France Pierre Patrimoine a proposé de rénover le bien et d'y aménager treize logements, elle ne prévoit aucun droit ni aucune obligation précise en matière de travaux, de fournitures ou de services pour aucune des parties excepté une seule condition, d'ailleurs suspensive précisée tenant à l'obtention d'un permis de construire purgé de tout recours. La délibération litigieuse porte donc sur la cession d'un bien du domaine privé de la commune et non sur un marché public, peu importe le fait qu'une procédure de mise en concurrence portant sur un projet d'acquisition de l'ensemble immobilier en litige et de réalisation d'un programme immobilier et de travaux de restauration de la chapelle Saint Jean ait été lancé en 2018 dès lors qu'il s'agit d'une opération distincte et qui a été déclaré sans suite par décision du 8

juillet 2022. Par ailleurs, alors qu'aucune disposition législative ou réglementaire 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, les requérantes ne peuvent utilement soutenir que la commune aurait méconnu le principe de d'égalité de traitement des candidats au cours de la procédure de mise en concurrence préalable. Dans ces conditions, les moyens tirés de ce que la cession doit être requalifiée de contrat de la commande publique et devait donc être précédée d'une procédure de publicité et de mise en concurrence préalable régulière doivent être écartés.

Sur les frais liés au litige :

14. 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 Guérande, qui n'est pas, dans la présente instance, la partie perdante, la somme que les requérantes demandent au titre des frais exposés par elles et non compris dans les dépens.

15. Il y a lieu, dans les circonstances de l'espèce, de mettre à la charge des requérantes une somme globale de 1 000 euros au titre des frais exposés par la commune de Guérande et non compris dans les dépens.

DECIDE :

Article 1er : La requête de l'association Patrimoine en presqu'île, Mme P... et Mme B... est rejetée.

Article 2 : L'association Patrimoine en presqu'île, Mme P... et Mme B... verseront une somme globale de 1 000 euros à la commune de Guérande en application des dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Article 3 : Le présent arrêt sera notifié à l'association Patrimoine en presqu'île, représentante désignée, pour l'ensemble des requérantes et à la commune de Guérande.

Délibéré après l'audience du 15 octobre 2026, à laquelle siégeaient : - Mme Specht-Chazottes, présidente de chambre, - M. Derlange, président assesseur, - M. Catroux, premier conseiller.

Rendu public par mise à disposition au greffe, le 10 novembre 2026. Le rapporteur S. DERLANGE La présidente de chambre F. SPECHT-CHAZOTTES La greffière, A. MARCHAIS La République mande et ordonne au préfet de la Loire-Atlantique en ce qui le concerne, et 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.