

**TRIBUNAL ADMINISTRATIF
DE NANTES**

N°1605278

Mme [REDACTED]

M. Romain Dias
Rapporteur

M. Alexis Frank
Rapporteur public

Audience du 20 juin 2018
Lecture du 18 juillet 2018

39-08
54-06-07-005
C+

RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

AU NOM DU PEUPLE FRANÇAIS

Le tribunal administratif de Nantes

(2^{ème} chambre)

Vu la procédure suivante :

Par une requête et des mémoires complémentaires, enregistrés le 23 juin 2016, le 9 décembre 2016, le 31 mars 2017 et le 23 mai 2018, Mme [REDACTED] représentée par Me [REDACTED] demande au tribunal :

1°) d'annuler la délibération du 28 janvier 2016 par laquelle le conseil municipal de la commune de Talmont-Saint-Hilaire a autorisé le maire à signer une promesse de vente avec la société Sodilonne ainsi que la décision implicite du maire rejetant son recours gracieux ;

2°) d'enjoindre à la commune de Talmont Saint-Hilaire de saisir le juge du contrat afin qu'il prononce la résolution de la promesse de vente, dans un délai de deux mois à compter de la notification du jugement à intervenir, sous une astreinte de 500 euros par jour de retard ;

3°) de mettre à la charge de la commune de Talmont-Saint-Hilaire une somme de 5 000 euros en application des dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Mme [REDACTED] soutient que :

- en sa qualité de contribuable local elle justifie d'un intérêt pour agir contre la délibération du 28 janvier 2016 qui entraîne pour la commune une perte de recettes de 222 000 euros ;

- elle est recevable à invoquer des moyens de légalité externe dans le cadre de son recours contentieux quand bien même elle ne les a pas soulevés à l'appui de son recours gracieux ;

- l'article L. 2241-1 du code général des collectivités territoriales a été méconnu ; la délibération est insuffisamment motivée ; la teneur de l'avis émis par le service des domaines n'a pas été portée à la connaissance du conseil municipal ;

- les principes de transparence et d'égalité devant la commande publique ont été méconnus ; les modifications substantielles apportées au projet de cession tel qu'il était initialement défini par le cahier des charges de la consultation nécessitaient d'organiser une nouvelle procédure de publicité et de mise en concurrence ;

- la vente du terrain à un prix inférieur de 10% à son estimation n'est pas justifiée ;

- les deux exceptions posées à l'interdiction de création d'une galerie commerciale ne figuraient pas au cahier des charges, en date de février 2013 ; elles sont énoncées de façon suffisamment vagues pour neutraliser l'interdiction posée par le cahier des charges ;

- la promesse de vente contient des clauses illicites de non-concurrence qui portent une atteinte délibérée à la liberté du commerce ainsi qu'à la diversité commerciale ; tel est le cas des clauses attribuant à la société Sodilonne une préférence pour l'acquisition du lot n°10 ainsi que des clauses grevant ce lot de servitudes d'affectation ;

- la clause suspendant la réalisation de la vente à la condition de commercialisation de 80% du « retail park », est potestative et donc illicite ; au surplus, elle est contraire au cahier des charges de la mise en concurrence.

Par des mémoires en défense, enregistrés le 5 septembre 2016 et le 26 janvier 2017, la commune de Talmont-Saint-Hilaire, représentée par Me [REDACTED] conclut au rejet de la requête et à ce qu'une somme de 2 000 euros soit mise à la charge de Mme [REDACTED] au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Elle soutient que :

- en sa seule qualité de contribuable local, la requérante ne justifie pas d'un intérêt lui donnant qualité pour contester la légalité de la délibération litigieuse ; il n'est pas établi que la délibération aurait une incidence sur les finances locales ;

- les moyens tirés de la prétendue méconnaissance des droits des conseillers municipaux et de l'insuffisante motivation de la délibération sont irrecevables ; ils se

rattachent à une cause juridique distincte de celle dont relevaient les moyens soulevés dans le cadre du recours gracieux ;

- le moyen tiré du défaut de consultation du service des domaines manque en fait ; le service a rendu son avis le 21 décembre 2015 ;
- la délibération litigieuse mentionne expressément l'avis du service des domaines ; cet avis a donc été porté à la connaissance des conseillers municipaux qui pouvaient en avoir copie s'ils le souhaitaient ;
- la délibération litigieuse est insuffisamment motivée ;
- les moyens tirés de ce que la délibération méconnaît les principes de transparence et d'égalité devant la commande publique sont irrecevables car sans lien avec l'intérêt invoqué de contribuable local ;
- en tout état de cause, ils ne sont pas fondés ; les modifications contenues dans la promesse de vente ne sont pas substantielles ;
- le moyen tiré de ce que l'augmentation de la surface commerciale aurait un effet néfaste sur le commerce de détail et de proximité est inopérant ;
- la minoration du prix de vente par rapport à l'avis du service des domaines était légale car justifiée par des motifs d'intérêt général et compensée par des contreparties suffisantes ; au surplus la minoration de prix est limitée ;
- la servitude grevant le lot n°10 et prévoyant un pacte de préférence à la société Sodilonne ne constitue pas une violation de la liberté du commerce ;
- la condition suspensive tenant à la commercialisation de 80% du « retail park » ne rend pas incertaine la réalisation du programme d'aménagement défini dans le cahier des charges de février 2013 ; la promesse de vente est limitée dans le temps à 28 mois ;
- la promesse de vente pouvait prévoir deux exceptions à l'interdiction d'une galerie commerciale ;
- l'argumentation tirée de la prétendue violation de la liberté du commerce et de l'industrie voire de la diversité commerciale n'est pas invocable devant le juge administratif, a fortiori dans le cadre d'un recours pour excès de pouvoir.

Par des mémoires, enregistrés le 7 mars et le 3 avril 2017 la société Sodilonne conclut au rejet de la requête et à ce qu'une somme de 2 000 euros soit mise à la charge de Mme [REDACTED] au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Elle soutient que :

- la requête est irrecevable ; Mme [REDACTED] ne démontre pas être contribuable local de la commune de Talmont-Saint-Hilaire ;

- en tout état de cause, la cession du terrain ne constitue pas une perte pour les finances locales ;
- le moyen tiré de ce que la commune n'a pas saisi pour avis le service des domaines en méconnaissance de l'article L. 2241-1 du code général des collectivités territoriales n'est pas fondé ;
- le moyen tiré de ce que les conseillers municipaux n'ont pas bénéficié d'une information suffisante est infondé ;
- en tout état de cause, la saisine pour avis du service des domaines ne constitue pas une garantie ;
- le moyen tiré de ce que la délibération litigieuse n'est pas suffisamment motivée est inopérant ; une délibération n'est pas au nombre des actes qui doivent être motivés en application de la loi du 11 juillet 1979 ;
- la commune pouvait légalement autoriser la vente à un prix de 10% inférieur à l'estimation du service des domaines ; cette minoration est justifiée par des motifs d'intérêt général et compensée par des contreparties suffisantes ;
- le moyen tiré de la violation des principes de transparence et d'égalité de la commande publique est inopérant ;
- si par extraordinaire il était jugé que le contrat de vente entrerait dans le champ de la commande publique il devrait alors être qualifié de contrat administratif ; le présent recours serait alors irrecevable dès lors qu'il tend non pas à l'annulation du contrat mais à l'annulation de l'acte détachable autorisant de le signer ;
- la circonstance que les clauses relatives au lot n°10 grevant ce lot de servitudes et prévoyant un pacte de préférence au profit de la société Sodilonne ne figuraient pas au cahier des charges est inopérante ;
- les clauses relatives au lot n°10 ne sont pas illicites ;
- le moyen tiré de ce que la vente dénature le programme urbain communal n'est pas assorti des précisions suffisantes pour en apprécier la portée et le bien fondé ; en tout état de cause, il n'est pas fondé ;
- la clause suspensive relative à la commercialisation de 80% du « retail park » n'a pas pour effet de geler le projet sans limitation de durée ; la durée de validité de la promesse de vente n'est que de 28 mois ;
- la promesse de vente pouvait prévoir les deux exceptions consenties à l'interdiction de création d'une galerie marchande pendant cinq ans ; les conditions de réalisation des deux exceptions ne dépendent pas du bon vouloir de la société Sodilonne, et ne sont pas potestatives.

Vu les 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 du 20 juin 2018 :

- le rapport de M. Dias,
- les conclusions de M. Frank, rapporteur public,
- et les observations de Me [REDACTED] représentant Mme [REDACTED] et de Me [REDACTED] représentant la commune de Talmont Saint-Hilaire .

1. Considérant qu'au cours de l'année 2012, la commune de Talmont Saint-Hilaire (Vendée) a lancé un appel à projets en vue de l'implantation d'un supermarché au lieu dit « Les Rogues », à l'entrée Est de la commune, et de la cession au candidat retenu de deux parcelles appartenant au domaine privé de la commune, d'une superficie totale de 60 000 m² pour y implanter des équipements commerciaux ; que les candidatures de la société Sodilonne, de la SCI de l'Europe et de la société Soltadis Participation Holding, représentée par Mme [REDACTED] ont été sélectionnées, le 21 mars 2013 ; qu'au terme de la seconde phase de la consultation, l'offre de la société Sodilonne a été retenue ; que, par une délibération du 27 janvier 2014, le conseil municipal a approuvé la signature d'une promesse de vente avec la société Sodilonne, portant sur la cession d'un terrain de 60 000 m² au prix de 20 euros/m² pour y implanter une surface commerciale de 2 500 m² ; que, par une nouvelle délibération, adoptée le 28 janvier 2016, le conseil municipal a autorisé le maire de Talmont-Saint-Hilaire à signer avec la société Sodilonne une promesse de vente modifiée, prévoyant la cession d'un terrain de 55 000 m², au prix de 18 euros/m², pour l'implantation d'une surface de vente de 3 200 m² ; qu'une décision implicite de rejet est née du silence gardé pendant plus de deux mois par le maire sur le recours gracieux formé par Mme [REDACTED] contre la délibération du 28 janvier 2016 ; que la promesse de vente a été signée le 5 février 2016 ; que, par la présente requête, Mme [REDACTED] demande au tribunal d'annuler la délibération du 28 janvier 2016 et le rejet de son recours gracieux ;

Sur la fin de non-recevoir soulevée par la commune de Talmont Saint-Hilaire et par la société Sodilonne :

2. Considérant que la vente d'une parcelle du domaine privé de la commune est susceptible d'exercer une influence sur les finances communales ; qu'il ressort des avis d'imposition versés au dossier que Mme [REDACTED] a la qualité de contribuable de la commune de Talmont-Saint-Hilaire ; qu'ainsi, elle justifie d'un intérêt lui donnant qualité à contester la délibération du 28 janvier 2016 et la décision rejetant son recours gracieux ; que par suite, la fin de non-recevoir opposée par la commune de Talmont-Saint-Hilaire doit être écartée ;

Sur les conclusions à fin d'annulation :

Sans qu'il soit besoin de statuer sur les autres moyens de la requête :

3. Considérant, en premier lieu, qu'aucune disposition législative ou réglementaire n'impose à une personne morale de droit public autre que l'Etat de faire précéder la vente d'une dépendance de son domaine privé d'une mise en concurrence préalable ; que, toutefois, lorsqu'une telle personne publique fait le choix, sans y être contrainte, de céder un bien de son

domaine privé par la voie d'un appel à projets comportant une mise en concurrence, elle est tenue de respecter le principe d'égalité de traitement entre les candidats au rachat de ce bien ;

4. Considérant qu'en vue de la cession du terrain litigieux et de l'implantation d'une surface commerciale, la commune de Talmont-Saint-Hilaire, qui n'y était pas tenue, a décidé de lancer un appel à projet comportant une mise en concurrence des candidats à l'achat ; que, selon le cahier des charges de la consultation, le projet concernait l'implantation d'une surface commerciale de 2 500 m² de surface de vente et prévoyait qu'outre la qualité architecturale du projet et son intégration dans le développement communal, le choix de l'entreprise serait effectué sur la base de la proposition de prix d'achat du terrain d'assiette du projet, à partir d'une mise à prix plancher, au m² ; qu'au terme de cette procédure, l'offre de la société Sodilonne a été retenue sur la base d'une proposition d'achat du terrain d'assiette au prix de 20 euros par m² et d'un projet de surface de vente alimentaire de 2 500 m² ; que, toutefois, la délibération litigieuse autorise le maire de Talmont-Saint-Hilaire à signer avec cette société une promesse de vente au prix de 18 euros par m², pour une surface de vente alimentaire de 3 200 m² ; qu'en autorisant la cession du terrain à des conditions substantiellement différentes de celles sur la base desquelles l'offre de la société Sodilonne avait été retenue deux ans plus tôt, sans au préalable organiser une nouvelle procédure de mise en concurrence, la commune de Talmont-Saint-Hilaire a méconnu le principe d'égalité de traitement entre les candidats et entaché d'illégalité la délibération du 28 janvier 2016 ;

5. Considérant, en second lieu, qu'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* » ; qu'aux termes du dernier alinéa de l'article L. 2241-1 du même code : « *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 de l'autorité compétente de l'Etat. Cet avis est réputé donné à l'issue d'un délai d'un mois à compter de la saisine de cette autorité.* » ; qu'aux termes de l'article R. 2241-2 : « *L'autorité compétente de l'Etat mentionnée à l'article L. 2241-1 est le directeur départemental des finances publiques.* » ; qu'aux termes de l'article R. 1511-4 : « *Dans les cas où son avis est requis en application des articles L. 2241-1 (...) la valeur vénale de référence est fixée par le directeur départemental ou, le cas échéant, régional des finances publiques (...)* » ; qu'il résulte de ces dispositions que la teneur de l'avis du service des domaines doit, préalablement à la séance du conseil municipal durant laquelle la délibération relative à la décision de cession doit être prise, être portée utilement à la connaissance de ses membres ;

6. Considérant qu'il ne ressort pas des termes de la délibération litigieuse ni des autres pièces du dossier, que la teneur de l'avis rendu le 21 décembre 2015 par le directeur départemental des finances publiques, estimant la valeur du terrain litigieux au prix de 20 euros par m², aurait été portée à la connaissance des conseillers municipaux préalablement à la séance du 28 janvier 2016, au cours de laquelle le conseil municipal a autorisé le maire à le céder au prix de 18 euros par m² ; que, par suite, Mme [REDACTED] est fondée à soutenir que la délibération litigieuse a été adoptée en méconnaissance des dispositions précitées de l'article L. 2241-1 du code général des collectivités territoriales ; que la circonstance que Mme [REDACTED] n'ait pas invoqué de moyen de légalité externe, à l'appui de son recours gracieux, ne lui interdisait pas, dans le cadre de son recours contentieux, de soulever des moyens se rattachant à cette cause juridique ; que, dans les circonstances de l'espèce, compte tenu du montant de l'estimation du bien par l'autorité compétente de l'Etat, le vice invoqué a été susceptible

d'exercer une influence sur le sens de la délibération litigieuse ; que, dès lors, l'irrégularité ainsi commise a entaché d'illégalité la délibération du 28 janvier 2016 ;

7. Considérant qu'il résulte de tout ce qui précède, que Mme [REDACTED] est fondée à demander l'annulation de la délibération du 28 janvier 2016 autorisant le maire de Talmont-Saint-Hilaire à signer une promesse de vente avec la société Sodilonne, ainsi que, par voie de conséquence, de la décision implicite par laquelle le maire de cette commune a rejeté son recours gracieux ;

Sur les conclusions à fin d'injonction :

8. Considérant que l'annulation d'un acte détachable d'un contrat n'implique pas nécessairement la nullité de ce contrat ; qu'il appartient au juge de l'exécution, après avoir pris en considération la nature de l'illégalité commise, soit de décider que la poursuite de l'exécution du contrat est possible, éventuellement sous réserve de mesures de régularisation prises par la personne publique ou convenues entre les parties, soit, après avoir vérifié que sa décision ne portera pas une atteinte excessive à l'intérêt général, d'enjoindre à la personne publique de résilier le contrat, le cas échéant avec un effet différé, soit, eu égard à une illégalité d'une particulière gravité, d'inviter les parties à résoudre leurs relations contractuelles ou, à défaut d'entente sur cette résolution, à saisir le juge du contrat afin qu'il en règle les modalités s'il estime que la résolution peut être une solution appropriée ;

9. Considérant qu'eu égard à la nature des illégalités commises affectant non seulement les modalités dans lesquelles la signature de la promesse de vente a été autorisée par le conseil municipal, mais aussi la procédure de sélection du bénéficiaire de cette promesse de vente, la poursuite de son exécution n'est pas possible ; qu'en l'espèce, ni la commune de Talmont-Saint-Hilaire ni la société Sodilonne ne se prévalent d'une atteinte à l'intérêt général susceptible de faire obstacle à la résolution de la promesse de vente qu'elles ont signée le 5 février 2016 ; que, dans les circonstances de l'espèce, il y a lieu d'enjoindre à la communauté de communes Vendée Grand Littoral, qui a repris les droits et obligations de la commune de Talmont-Saint-Hilaire à l'égard de la société Sodilonne, de saisir le juge du contrat, dans un délai de deux mois à compter de la notification du présent jugement, afin qu'il règle les modalités de résolution de la promesse de vente signée le 5 février 2016 et le cas échéant du contrat de vente subséquent ; qu'il n'y a pas lieu, dans les circonstances de l'espèce, d'assortir cette injonction d'une astreinte ;

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

10. Considérant que les dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative font obstacle à ce que soit mise à la charge de Mme [REDACTED] qui n'est pas, dans la présente instance, la partie tenue aux dépens ou la partie perdante, une somme au titre des frais exposés et non compris dans les dépens ; que, par suite, les conclusions de la commune de Talmont-Saint-Hilaire et de la société Sodilonne présentées sur le fondement des dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative doivent être rejetées ;

11. Considérant qu'il y a lieu, dans les circonstances de l'espèce, de mettre à la charge de la commune de Talmont-Saint-Hilaire une somme de 1 500 euros au titre des frais exposés par Mme [REDACTED] et non compris dans les dépens ;

DECIDE :

Article 1 : La délibération du 28 janvier 2016 par le conseil municipal de Talmont-Saint-Hilaire a autorisé le maire à signer une promesse de vente avec la société Sodilonne, ainsi que la décision implicite par laquelle le maire de Talmont-Saint-Hilaire a rejeté le recours gracieux de Mme [REDACTED] contre cette délibération, sont annulées.

Article 2 : Il est enjoint à la communauté de communes Vendée Grand Littoral de saisir le juge du contrat, dans un délai de deux mois à compter de la notification du jugement, afin qu'il règle les modalités de la résolution de la promesse de vente signée le 5 février 2016 avec la société Sodilonne et le cas échéant du contrat de vente subséquent.

Article 3 : La commune de Talmont-Saint-Hilaire versera à Mme [REDACTED] une somme de 1500 euros au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Article 4 : Le surplus des conclusions des parties est rejeté.

Article 5 : Le présent jugement sera notifié à Mme [REDACTED] à la commune de Talmont-Saint-Hilaire, à la communauté de communes Vendée Grand Littoral et à la Société Sodilonne.

Délibéré après l'audience du 20 juin 2018, à laquelle siégeaient :

Mme Loirat, présidente,
M. Dias, premier conseiller,
M. Garnier, conseiller.

Lu en audience publique, le 18 juillet 2018.