

TRIBUNAL ADMINISTRATIF
DE NANCY

N° 1803486

RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

Mme X _____

AU NOM DU PEUPLE FRANÇAIS

Mme Clémence Sousa Pereira
Rapporteur

Le tribunal administratif de Nancy

M. Michaël Thomas
Rapporteur public

(1^{ère} chambre)

Audience du 1^{er} octobre 2019
Lecture du 23 octobre 2019

COPIE

24-02-03-01-01
C

Vu la procédure suivante :

Par une requête et un mémoire, enregistrés les 21 décembre 2018 et 24 septembre 2019, Mme X, représentée par Me Bret, demande au tribunal :

1°) d'annuler la délibération du 25 juin 2018 par laquelle le conseil municipal de la commune de Nancy a, d'une part, constaté la désaffectation des parcelles cadastrées section BY n^{os} 323 et 377, d'autre part, autorisé la cession de ces parcelles d'une contenance de 7 a 07 ca ainsi que de l'ensemble des lots situés dans la copropriété de l'immeuble Thiers (parcelle BY n^o 340), à l'opérateur Y, ou tout autre société substituée, le tout pour un montant de 420 000 euros, les frais d'actes correspondants étant à la charge de l'acquéreur et, enfin, a autorisé le maire, ou son représentant, à signer l'acte de vente correspondant et tous documents nécessaires à cette opération ;

2°) de mettre à la charge de la commune de Nancy une somme de 1 500 euros en application des dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Elle soutient que :

- en sa qualité de conseillère municipale, elle présente un intérêt à agir contre la délibération litigieuse ;

- l'assemblée délibérante n'a pas été mise à même de prendre une décision éclairée en l'absence de documents relatifs aux charges foncières de l'opération projetée, en méconnaissance des dispositions de l'article L. 2121-12 et suivants du code général des collectivités territoriales ;

- le montant de la charge foncière votée lors du conseil municipal a été fixé à 1 252 784 euros alors que le montant figurant au tableau annexé au rejet de son recours gracieux est de 1 212 246 euros, de sorte que la différence existant entre les sommes votées et

celles figurant sur le tableau rend la délibération litigieuse caduque en ce qu'elle a été prise sur des bases erronées ;

- le protocole foncier signé entre la commune de Nancy et le promoteur Y prévoyait des conditions suspensives qui n'ont pas été réalisées, de sorte que la délibération litigieuse se fonde sur un protocole inapplicable ;

- la cession envisagée par la commune de Nancy se fait sans publicité ni mise en concurrence, au mépris des règles européennes alors que le projet porte sur la construction d'un immeuble et celle d'une esplanade publique en conformité avec les prescriptions fixées par la commune de Nancy ;

- la cession envisagée doit être requalifiée en marché public en application de la jurisprudence de la Cour de justice de l'Union européenne dès lors qu'elle est assortie de travaux qui ont été spécifiés par le pouvoir adjudicateur, que le projet présente un intérêt public communal, que la commune de Nancy a renoncé à des recettes et que la fonction économique du projet est sans équivoque.

Par un mémoire en défense, enregistré le 17 juin 2019, la commune de Nancy, représentée par Me Luisin, conclut au rejet de la requête.

Elle soutient que les moyens soulevés par Mme Hervé ne sont pas fondés.

Vu les autres pièces du dossier.

Vu :

- le code général des collectivités territoriales ;
- l'ordonnance n° 2015-899 du 23 juillet 2015 ;
- 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 Sousa Pereira,
- les conclusions de M. Thomas, rapporteur public,
- les observations de Mme X,
- et les observations de Me Luisin, représentant la commune de Nancy.

Considérant ce qui suit :

1. Par une délibération en date du 5 décembre 2016, le conseil municipal de la commune de Nancy a autorisé le maire à signer avec la métropole du Grand Nancy et la société Z, promoteur dont le nom commercial est Y, un protocole foncier en vue de la réalisation par ce dernier d'un programme immobilier aux abords immédiats de la place Thiers. Par une délibération de son conseil municipal du 25 juin 2018, la commune de Nancy a décidé de céder à Y, pour un montant total de 420 000 euros, les parcelles cadastrées section BY n^{os} 323 et 377 lui appartenant, après les avoir déclassées et intégrées dans son domaine privé, ainsi que les lots dont elle est propriétaire au sein de la copropriété de l'immeuble « Thiers ». Par cette délibération, le conseil municipal a également autorisé le maire de la commune de Nancy, ou son représentant, à signer l'acte de vente correspondant et tous documents nécessaires à cette opération. Le 21 août 2018, Mme X, conseillère municipale de la commune de Nancy, a exercé un recours gracieux à l'encontre de cette délibération du 25 juin 2018 qui a été rejeté par un

courrier en date du 22 octobre 2018. Mme X demande au tribunal d'annuler la délibération du 25 juin 2018.

Sur les conclusions à fin d'annulation :

2. 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* ».

3. Le défaut d'envoi, avec la convocation aux réunions du conseil municipal d'une commune de 3 500 habitants et plus, de la note explicative de synthèse prévue à l'article L. 2121-12 du code général des collectivités territoriales entache d'irrégularité les délibérations prises, à moins que le maire n'ait fait parvenir aux membres du conseil municipal, en même temps que la convocation, les documents leur permettant de disposer d'une information adéquate pour exercer utilement leur mandat. Cette obligation, qui doit être adaptée à la nature et à l'importance des affaires, 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. Elle n'impose pas de joindre à la convocation adressée aux intéressés une justification détaillée du bien-fondé des propositions qui leur sont soumises.

4. Il n'est pas contesté en défense que les convocations adressées, en vue de la réunion du 25 juin 2018, aux conseillers municipaux de la ville de Nancy, commune qui compte plus de 3 500 habitants, n'étaient pas accompagnées d'une note explicative de synthèse sur le point de l'ordre du jour relatif à la délibération attaquée. Toutefois, la commune de Nancy fait valoir, sans être contredite sur ce point par la requérante, qu'étaient joints aux convocations l'avis de France domaine ainsi que le projet de la délibération. Ce dernier document qui rappelait avec précision les éléments pris en compte pour calculer le montant de la charge foncière, à savoir l'acquisition des différentes cellules commerciales (murs et fonds), les indemnités d'éviction à verser aux locataires ou encore l'indemnité versée pour la scission de la copropriété, permettait aux élus de disposer d'une information adéquate pour exercer utilement leur mandat. La circonstance que ce document ne détaillait pas les montants engagés pour chacune des transactions conclues entre le promoteur Y et les propriétaires des lots situés dans l'immeuble « Thiers » n'a été de nature à empêcher les élus, ni d'appréhender le contexte dans lequel intervenait la cession des parcelles et lots, objets de la délibération en litige, ni de mesurer les implications de leurs décisions eu égard au montant devant être versé à la commune de Nancy par le promoteur Y pour acquérir les biens litigieux. Enfin, la requérante n'établit pas en quoi la circonstance que l'avis de France domaine fait référence aux données d'un permis de construire délivré le 23 janvier 2018, mais retiré le 9 octobre 2018, soit postérieurement à la date de la délibération attaquée, aurait pu être de nature à remettre en cause l'évaluation faite par France domaine, et par suite à fausser l'appréciation des élus. Dans ces conditions, le moyen tiré de l'information insuffisante des conseillers municipaux doit être écarté.

5. En deuxième lieu, Mme X fait valoir que le montant de la charge foncière estimé dans la délibération du 25 juin 2018 est de 1 252 784 euros alors que le bilan annexé au rejet de son recours gracieux mentionne un montant de 1 212 246 euros, de sorte que la délibération litigieuse aurait été prise sur des bases erronées et serait de ce fait caduque. Toutefois, le montant de 1 252 784 euros, mentionné dans la délibération litigieuse, n'était qu'un montant estimatif de la charge foncière, tel qu'il est indiqué dans la délibération du 25 juin 2018 et ainsi

que le conseil municipal en a été informé. Par ailleurs, cette différence de montant s'explique, pour partie, par l'acquisition définitive par Y de nouveaux commerces dont la cession est intervenue postérieurement à la délibération litigieuse, de sorte que les sommes qui étaient à parfaire à la date de la délibération litigieuse sont pour certaines devenues définitives à la date de la réponse de la commune de Nancy au recours gracieux exercé par Mme X. Dans ces conditions, Mme X ne peut utilement soutenir que la délibération aurait été prise sur des données erronées. Par suite, il y a lieu d'écarter le moyen tiré de la caducité de la délibération litigieuse.

6. En troisième lieu, la délibération par laquelle le conseil municipal autorise la cession de parcelles appartenant au domaine privé de la commune n'a en elle-même aucune incidence sur l'existence, le maintien et la réalisation des clauses suspensives prévues dans les conditions de la cession. En tout état de cause, le protocole foncier, dont la signature a été approuvée par une délibération du conseil municipal de la commune de Nancy en date du 5 décembre 2016, comporte une « clause de rencontre » qui, en cas de non réalisation des conditions suspensives ou de dépassement des délais prévus, permet aux parties de poursuivre néanmoins le projet et donc à la commune de finaliser la cession. Dans ces conditions, à supposer même que la requérante puisse utilement le soulever, le moyen tiré de ce que des conditions suspensives prévues au protocole foncier n'ont pas été réalisées, de sorte que la délibération litigieuse se fonderait sur un protocole inapplicable, ne peut qu'être écarté.

7. En dernier lieu, Mme X soutient que la commune de Nancy aurait conclu un marché public de travaux avec Y, en méconnaissance des obligations minimales de publicité et de mise en concurrence, résultant des principes fondamentaux du traité de l'Union européenne, propres à assurer l'égalité d'accès à de tels marchés et de l'ordonnance susvisée du 23 juillet 2015 relative aux marchés publics.

8. Toutefois, 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.

9. Par ailleurs, aux termes de l'article 4 de l'ordonnance susvisée du 23 juillet 2015 relative aux marchés public, applicable à la date de la délibération attaquée : « *Les marchés publics soumis à la présente ordonnance sont les marchés et les accords-cadres définis ci-après. /Les marchés sont les contrats conclus à titre onéreux par un ou plusieurs acheteurs soumis à la présente ordonnance avec un ou plusieurs opérateurs économiques, pour répondre à leurs besoins en matière de travaux, de fournitures ou de services (...)* ». L'article 5 de la même ordonnance dispose : « *I. - Les marchés publics de travaux ont pour objet : 1° Soit l'exécution, soit la conception et l'exécution de travaux dont la liste est publiée au Journal officiel de la République française ; 2° Soit la réalisation, soit la conception et la réalisation, par quelque moyen que ce soit, d'un ouvrage répondant aux exigences fixées par l'acheteur qui exerce une influence déterminante sur sa nature ou sa conception./Un ouvrage est le résultat d'un ensemble de travaux de bâtiment ou de génie civil destiné à remplir par lui-même une fonction économique ou technique* ».

10. La délibération litigieuse a notamment pour objet d'autoriser la vente, au promoteur Y, pour un montant de 420 000 euros, de parcelles et de lots appartenant au domaine privé de la commune de Nancy en vue de la réalisation par ce promoteur d'un immeuble en R+8 avec parking en infrastructure et d'une esplanade publique.

Toutefois, il ne ressort pas des pièces du dossier que la réalisation de cette opération ait été initiée par la commune de Nancy ou par la métropole du Grand Nancy, ni que ces collectivités aient prescrit des spécifications précises pour réaliser ces travaux. Si le protocole foncier prévoit, dans le cadre de l'aménagement des espaces publics au droit de l'immeuble à construire, la réalisation de deux plateformes selon les prescriptions techniques et le cahier des charges qui seront proposés par la ville de Nancy et la métropole du Grand Nancy, ces ouvrages ne constituent pas l'objet principal de l'opération envisagée par les parties au protocole foncier. Il s'ensuit que la délibération attaquée ne saurait être requalifiée en marché public de travaux et que les moyens tirés de la méconnaissance des règles de publicité et de mise en concurrence applicables aux marchés publics de travaux ou résultant des principes généraux de la commande publique doivent être écartés comme étant inopérants.

11. Il résulte de tout ce qui précède que les conclusions tendant à l'annulation de la délibération du 25 juin 2018 prise par le conseil municipal de la commune de Nancy ne peuvent qu'être rejetées, de même que, par voie de conséquence, les conclusions de la requête présentées sur le fondement de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

D E C I D E :

Article 1^{er} : La requête de Mme X est rejetée.

Article 2 : Le présent jugement sera notifié à Mme X, à la commune de Nancy, à la métropole du Grand Nancy et à la société C.

Délibéré après l'audience du 1^{er} octobre 2019, à laquelle siégeaient :

Mme Ledamoisel, présidente,
Mme Sousa Pereira, premier conseiller,
Mme Grandjean, premier conseiller.

Lu en audience publique, le 23 octobre 2019.

Le rapporteur,

C. Sousa Pereira

La présidente,

C. Ledamoisel

Le greffier,

A. Mathieu

La République mande et ordonne au de préfet de Meurthe-et-Moselle 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.