

**TRIBUNAL ADMINISTRATIF  
DE DIJON**

N° 1702117

---

Mme X.

---

Mme Nelly Ach  
Rapporteur

---

M. Thierry Bataillard  
Rapporteur public

---

Audience du 27 septembre 2018  
Lecture du 30 octobre 2018

---

24-01-02-01  
24-02-02  
39-08-01-01  
39-08-01-03  
C+

**RÉPUBLIQUE FRANÇAISE**

**AU NOM DU PEUPLE FRANÇAIS**

Le tribunal administratif de Dijon

(1<sup>ère</sup> Chambre)

Vu la procédure suivante :

Par une requête et des mémoires enregistrés les 25 août 2017 et 29 janvier et le 24 mai 2018, Mme X. demande au Tribunal :

1°) à titre principal, d'annuler les délibérations du 27 juin 2017 par lesquelles le conseil municipal de la commune de Chalon-sur-Saône a, d'une part, approuvé la conclusion d'une convention d'occupation du domaine public avec la société SOMABI pour une durée de 70 ans et autorisé le maire à la signer et, d'autre part, approuvé la cession à la société SOMABI du volume relevant du domaine privé situé en surplomb de la place Charles de Gaulle et autorisé le maire à la signer ;

2°) d'enjoindre à la commune de Chalon-sur-Saône de résilier les conventions en cause dans un délai de 15 jours à compter de la notification du présent jugement ;

3°) à titre subsidiaire, d'annuler les conventions.

Elle soutient que :

- la juridiction administrative est compétente, y compris s'agissant du domaine privé, dès lors qu'est en cause une cession et que les délibérations relatives à l'occupation du domaine public et à la cession d'un volume relevant du domaine privé ne sont pas séparables ; les délibérations portent en réalité toutes deux sur des dépendances du domaine public ;

- la requête, intentée par un membre du conseil municipal dans le délai de recours, est recevable ; la jurisprudence *Tarn-et-Garonne* n'est pas applicable en l'espèce, les conventions

n'ayant pas été précédées d'une procédure d'attribution impliquant mise en concurrence et candidats évincés ; cette jurisprudence ne s'applique qu'aux contrats administratifs de sorte que les conclusions en excès de pouvoir dirigées contre la délibération autorisant la cession du volume situé en surplomb de la place du Général de Gaulle sont recevables ;

- elle a présenté à titre subsidiaire des conclusions de plein contentieux en contestation de la validité des contrats, de sorte que la fin de non-recevoir tirée de l'impossibilité de présenter simultanément des conclusions d'excès de pouvoir et de plein contentieux doit être écartée ; elle n'avait pas à adresser une demande préalable à la commune de Chalon-sur-Saône tendant à la résiliation de la convention conclue le 29 juin 2017 ; la recevabilité des moyens de légalité n'est pas limitée, la légalité de la délibération approuvant la signature de la convention pouvant être contestée à l'occasion d'un recours en contestation de validité du contrat ;

- la requête collective est recevable dès lors que les actes attaqués sont les deux volets d'une même opération ;

- l'avis des domaines relatif à la redevance d'occupation du domaine public est caduc dès lors que les règles de constructibilité ont été modifiées par le nouveau plan de prévention des risques d'inondation ; l'avis relatif à la cession de droits à construire en surplomb du domaine public n'a pas davantage tenu compte de la modification des règles de constructibilité, de sorte que l'article L. 1311-9 du CGCT a été méconnu ; la caducité de ces avis est de nature à avoir exercé une influence sur les délibérations contestées ;

- les conseillers municipaux n'ont pas été suffisamment informés en application des articles L. 2121-12 et L. 2121-13 du code général des collectivités territoriales ;

- les délibérations ne sont pas suffisamment motivées au regard de l'article L. 1311-5 du code général des collectivités territoriales ;

- les délibérations, qui autorisent la constitution de droits réels sur le domaine public, ne justifient pas de la réalisation d'une opération d'intérêt général au sens de l'article L. 1311-5 du code général des collectivités territoriales ;

- en méconnaissance de l'article L. 1311-7 du même code, la commune n'a pas renoncé expressément à démolir les ouvrages implantés sur le domaine public ;

- le conseil municipal a commis une erreur manifeste d'appréciation en fixant le prix de la redevance annuelle d'occupation du domaine public et le prix de cession de la surface située en surplomb ;

- le plan de prévention des risques d'inondation, qui constitue une servitude d'utilité publique annexée au plan local d'urbanisme en application de l'article L. 562-4 du code de l'environnement, est opposable à une convention d'occupation du domaine public ; le projet, qui autorise la réalisation d'ancrages sur le domaine public en vue de l'édification d'une construction privée en surplomb, méconnaît ce plan de prévention ;

- le volume superposé au parking devait faire l'objet d'une désaffectation matérielle et d'un déclassement préalable avant de pouvoir être cédé comme faisant partie du domaine privé ;

- le maire était incompétent pour signer la convention d'occupation temporaire du domaine public dès lors que la délibération l'autorisant à signer n'était pas encore exécutoire ;

- l'empressement du maire à signer la convention d'occupation temporaire du domaine public visait à échapper à l'obligation de mise en concurrence en vigueur à compter du 1<sup>er</sup> juillet 2017 de sorte que la convention est entachée de détournement de pouvoir.

Par des mémoires en défense, enregistrés le 8 décembre 2017, le 12 février et le 7 juin 2018, la commune de Chalon-sur-Saône, représentée par Me Petit, conclut au rejet de la requête et à ce qu'une somme de 2 000 euros soit mise à la charge de la requérante en application de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Elle soutient que :

- à titre principal, les conclusions dirigées contre l'acte de cession sont irrecevables car dépourvues d'objet ; à la date d'introduction de la requête, celui-ci n'a pas été signé ;
- la requête, qui présente à la fois des conclusions en plein contentieux et en excès de pouvoir, est irrecevable ;
- la requête collective, dirigée contre des décisions ne présentant pas entre elles un lien de connexité suffisant, est irrecevable ;
- la requête est irrecevable en tant qu'elle sollicite la résiliation des conventions en cause dès lors que la requérante n'a adressé aucune demande préalable de résiliation à la commune de Chalon-sur-Saône ;
- à supposer que les conclusions tendant à la résiliation des conventions soient recevables, les moyens susceptibles d'être soulevés sont limitativement énumérés par le Conseil d'Etat ; les moyens soulevés par la requérante sont inopérants ;
- les conclusions dirigées contre les délibérations sont irrecevables ; la délibération autorisant la conclusion du contrat et la décision de le signer ne peuvent être contestées que par la voie d'un recours de pleine juridiction en contestation de validité du contrat ;
- les moyens soulevés étant exclusivement dirigés contre les délibérations et non contre les contrats eux-mêmes, les conclusions en annulation des contrats sont irrecevables ;
- à titre subsidiaire, aucun des moyens soulevés n'est fondé.

Par des mémoires en défense, enregistrés le 29 janvier, le 16 février et le 6 juin 2018, la société SOMABI, représentée par Me Camière, conclut au rejet de la requête et à ce qu'une somme de 2 000 euros soit mise à la charge de la requérante en application de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Elle soutient que :

- les conclusions dirigées contre la délibération autorisant la conclusion d'une convention d'occupation du domaine public sont irrecevables en application de la jurisprudence Tarn-et-Garonne ; en outre, cette délibération ne constitue qu'une mesure d'application de la délibération du 15 mars 2016 en validant le principe, laquelle est devenue définitive ;
- aucun des moyens dirigés contre la délibération autorisant la cession à la société SOMABI d'un volume relevant du domaine privé de la commune n'est fondé.

Vu les autres pièces du dossier.

Vu :

- le code général des collectivités territoriales ;
- le code de l'environnement ;
- le code général de la propriété des personnes publiques ;
- les décisions du Conseil d'Etat des 9 mai 2012 n° 355655, 23 octobre 2015 n° 369113 et 26 janvier 2018 n° 409618 ;
- 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 Ach,
- les conclusions de M. Bataillard, rapporteur public,
- et les observations de Mme X., de Me Callot, représentant la commune de Chalon-sur-Saône, et de Me Camière, représentant la société SOMABI.

1. Considérant que, par une délibération du 15 mars 2016, le conseil municipal de la commune de Chalon-sur-Saône s'est prononcé en faveur de l'accompagnement d'un projet visant à revitaliser la place du Général de Gaulle ; que, par arrêté du 27 juillet 2016, le maire de la commune a accordé à la société SOMABI un permis de construire un bâtiment à usage commercial en surplomb de la place ; que par un jugement n° 1603218 du 16 juin 2017, le Tribunal a rejeté le recours dirigé contre ce permis de construire ; que, par une délibération du 27 juin 2017, le conseil municipal a autorisé la conclusion d'une convention d'occupation temporaire du domaine public d'une durée de 70 ans au profit de la société SOMABI, permettant la pose d'ancrages sur la place du Général de Gaulle, pour une redevance annuelle de 25 000 euros et a autorisé le maire à signer ladite convention ; que, par une délibération du même jour, le conseil municipal a aussi autorisé la cession à la société SOMABI du volume relevant du domaine privé de la commune, situé en surplomb de la place du Général de Gaulle, représentant une surface de 2 000 m<sup>2</sup> environ, pour une hauteur comprise entre 8 et 9 mètres, au prix de 1 200 000 euros et autorisé le maire à signer ladite convention ; que, par la présente requête, Mme X. demande au Tribunal, à titre principal, d'annuler les deux délibérations du 27 juin 2017, d'enjoindre à la commune de Chalon-sur-Saône de résilier les conventions conclues sur leur fondement et, à titre subsidiaire, d'annuler ces conventions.

Sur les conclusions présentées, à titre principal, à fin d'annulation de la délibération du 27 juin 2017 ayant approuvé la conclusion d'une convention d'occupation du domaine public pour une durée de 70 ans et autorisé le maire à la signer :

2. Considérant qu'aux termes de l'article L. 2331-1 du code général de la propriété des personnes publiques : « *Sont portés devant la juridiction administrative les litiges relatifs : 1° Aux autorisations ou contrats comportant occupation du domaine public, quelle que soit leur forme ou leur dénomination, accordées ou conclus par les personnes publiques ou leurs concessionnaires (...)* » ;

3. Considérant qu'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 ; que 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 ;

4. Considérant que le représentant de l'Etat dans le département et les membres de l'organe délibérant de la collectivité territoriale ou du groupement de collectivités territoriales concerné, compte tenu des intérêts dont ils ont la charge, peuvent invoquer tout moyen à l'appui du recours ainsi défini ; que les autres tiers ne peuvent invoquer que des vices en rapport direct avec l'intérêt lésé dont ils se prévalent ou ceux d'une gravité telle que le juge devrait les relever d'office ; que, saisi par un tiers dans les conditions définies ci-dessus, de conclusions contestant la validité du contrat ou de certaines de ses clauses, il appartient au juge du contrat, après avoir vérifié que l'auteur du recours autre que le représentant de l'Etat dans le département ou qu'un membre de l'organe délibérant de la collectivité territoriale ou du groupement de collectivités territoriales concerné se prévaut d'un intérêt susceptible d'être lésé de façon suffisamment directe et certaine et que les irrégularités qu'il critique sont de celles qu'il peut utilement

invoquer, lorsqu'il constate l'existence de vices entachant la validité du contrat, d'en apprécier l'importance et les conséquences ;

5. Considérant que la délibération litigieuse a pour objet d'autoriser la société SOMABI à occuper une portion de la place du Général de Gaulle, aménagée en parc de stationnement, par la réalisation d'ancrages partiels en vue de l'édification d'une construction privée en surplomb de celui-ci ; qu'il est constant que le parc de stationnement constitue une dépendance du domaine public de la commune de Chalon-sur-Saône, de sorte que la délibération approuve bien la conclusion d'une convention d'occupation du domaine public, laquelle constitue un contrat administratif en application de l'article L. 2331-1 du code général de la propriété des personnes publiques ;

6. Considérant qu'il ressort des pièces du dossier que la convention dont la passation a été autorisée par la délibération contestée a été conclue le 29 juin 2017, soit avant l'introduction de la présente requête ; que cette délibération ne pouvait être contestée que par la voie du recours en contestation de validité du contrat ; que, par suite, il y a lieu d'accueillir la fin de non-recevoir opposée en défense et de déclarer irrecevables les conclusions dirigées contre la délibération du conseil municipal de Chalon-sur-Saône du 27 juin 2017 ayant approuvé la conclusion d'une convention d'occupation du domaine public pour une durée de 70 ans et autorisé le maire à la signer ;

Sur les conclusions présentées, à titre principal, à fin d'annulation de la délibération du 27 juin 2017 ayant approuvé la cession à la société SOMABI du volume situé en surplomb de la place du Général de Gaulle et autorisé le maire à la signer :

En ce qui concerne la nature de la convention portant cession du volume situé en surplomb de la place du Général de Gaulle :

7. Considérant, d'une part, que l'acte, la délibération ou la décision d'une personne publique qui affecte le périmètre ou la consistance de son domaine privé est détachable de la gestion de ce domaine, de sorte que la contestation relative à cet acte ressortit à la compétence du juge administratif ;

8. Considérant, d'autre part, qu'aux termes de l'article L. 2111-1 du code général de la propriété des personnes publiques : « *Sous réserve de dispositions législatives spéciales, le domaine public d'une personne publique (...) est constitué des biens lui appartenant qui sont soit affectés à l'usage direct du public, soit affectés à un service public pourvu qu'en ce cas ils fassent l'objet d'un aménagement indispensable à l'exécution des missions de ce service public* » ; qu'aux termes de l'article L. 2111-2 du même code : « *Font également partie du domaine public les biens des personnes publiques (...) qui, concourant à l'utilisation d'un bien appartenant au domaine public, en constituent un accessoire indissociable* » ;

9. Considérant qu'ainsi qu'il a été dit, le parc de stationnement situé place du Général de Gaulle fait partie du domaine public de la commune ; qu'en vertu de l'article L. 2111-2 du code général de la propriété des personnes publiques, l'espace situé en surplomb de ce terrain fait également partie du domaine public s'il comporte lui-même des aménagements ou des ouvrages qui, concourant à l'utilisation du parc de stationnement, en font un accessoire indissociable de celui-ci ;

10. Considérant qu'en l'espèce, la délibération contestée approuve la cession d'un volume d'air situé en surplomb de la place du Général de Gaulle qui ne peut être, par nature, affecté à l'usage direct du public ; que ce volume n'est pas davantage affecté à un service public

et n'a fait l'objet d'aucun aménagement indispensable à une telle fin ; qu'ainsi, ledit volume, qui ne saurait être regardé comme un accessoire indissociable du parc de stationnement, ne relève pas du domaine public de la commune mais bien de son domaine privé ; que, dans cette mesure, la requérante est recevable à présenter des conclusions à fin d'annulation de la délibération du 27 juin 2017, qui constitue un acte détachable de la convention de droit privé portant cession de ce volume à la société SOMABI ;

En ce qui concerne le bien-fondé de la délibération ayant approuvé la cession :

S'agissant de l'avis des domaines :

11. Considérant qu'aux termes de l'article L. 1311-9 du code général des collectivités territoriales : « *Les projets d'opérations immobilières mentionnés à l'article L. 1311-10 doivent être précédés, avant toute entente amiable, d'une demande d'avis de l'autorité compétente de l'Etat lorsqu'ils sont poursuivis par les collectivités territoriales, leurs groupements et leurs établissements publics. (...)* » ; qu'aux termes de l'article L. 1311-10 du même code : « *Ces projets d'opérations immobilières comprennent : 1° Les baux, accords amiables et conventions quelconques ayant pour objet la prise en location d'immeubles de toute nature d'un loyer annuel, charges comprises, égal ou supérieur à un montant fixé par l'autorité administrative compétente ; 2° Les acquisitions à l'amiable, par adjudication ou par exercice du droit de préemption, d'immeubles, de droits réels immobiliers, de fonds de commerce et de droits sociaux donnant vocation à l'attribution, en pleine propriété, d'immeubles ou de parties d'immeubles, d'une valeur totale égale ou supérieure à un montant fixé par l'autorité administrative compétente, ainsi que les tranches d'acquisition d'un montant inférieur, mais faisant partie d'une opération d'ensemble d'un montant égal ou supérieur ; 3° Les acquisitions poursuivies par voie d'expropriation pour cause d'utilité publique. » ;*

12. Considérant que, si les actes administratifs doivent être pris selon les formes et conformément aux procédures prévues par les lois et règlements, un vice affectant le déroulement d'une procédure administrative préalable, suivie à titre obligatoire ou facultatif, n'est de nature à entacher d'illégalité la décision prise que s'il ressort des pièces du dossier qu'il a été susceptible d'exercer, en l'espèce, une influence sur le sens de la décision prise ou qu'il a privé les intéressés d'une garantie ; que l'application de ce principe n'est pas exclue en cas d'omission d'une procédure obligatoire, à condition qu'une telle omission n'ait pas pour effet d'affecter la compétence de l'auteur de l'acte ;

13. Considérant que selon Mme X., la procédure est entachée d'irrégularité dès lors que la délibération approuvant la convention de cession au bénéfice de la société SOMABI a été adoptée au vu d'un avis des domaines caduc ;

14. Considérant, cependant, que Mme X. ne peut utilement se prévaloir de la méconnaissance des dispositions précitées de l'article L. 1311-9 du code général des collectivités territoriales dès lors que la cession d'un bien du domaine privé ne figure pas parmi les opérations prévues par l'article L. 1311-10 du même code auquel renvoie l'article L. 1311-9 ;

15. Considérant qu'à supposer même que la requérante ait entendu se prévaloir de l'article L. 2241-1 du code général des collectivités territoriales, qui dispose que pour « *toute cession d'immeubles ou de droits réels immobiliers par une commune de plus de 2 000 habitants* », le conseil municipal, qui se prononce sur les conditions de la vente et ses caractéristiques essentielles, « *délibère au vu de l'avis de l'autorité compétente de l'Etat* », l'intéressée n'établit pas que l'avis des domaines daté du 8 juin 2017, qui tient compte de la situation en zone bleue du précédent plan de prévention des risques d'inondation et qui fixe la

valeur vénale du bien à 960 000 euros, a exercé une influence sur le sens de la délibération attaquée dès lors que celle-ci a prévu de céder le bien concerné au prix de 1 200 000 euros ; qu'en tout état de cause, la consultation prévue au 3<sup>ème</sup> alinéa de l'article L. 2241-1 du code général des collectivités territoriales ne présente pas le caractère d'une garantie ; que, par suite, le moyen tiré de ce que le conseil municipal s'est prononcé au vu d'un avis caduc doit être écarté ;

S'agissant de l'information des conseillers municipaux :

16. Considérant qu'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. (...)* » ; qu'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.* » ;

17. Considérant qu'il résulte de ces dispositions que, dans les communes de 3 500 habitants et plus, la convocation aux réunions du conseil municipal doit être accompagnée d'une note explicative de synthèse portant sur chacun des points de l'ordre du jour ; que le défaut d'envoi de cette note ou son insuffisance 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 ; que 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 ; qu'elle n'impose pas de joindre à la convocation adressée aux intéressés, à qui il est au demeurant loisible de solliciter des précisions ou explications conformément à l'article L. 2121-13 du même code, une justification détaillée du bien-fondé des propositions qui leur sont soumises ;

18. Considérant qu'il ressort de l'extrait du procès-verbal de la séance du conseil municipal de la commune de Chalon-sur-Saône du 27 juin 2017, versé à la procédure par la requérante elle-même, que les conseillers municipaux ont reçu les rapports tendant à expliciter l'opération projetée ainsi que les avis des domaines mentionnant la valeur vénale du volume situé en surplomb de la place du Général de Gaulle et la redevance annuelle due pour l'occupation de la place par ancrages ; que la requérante ne conteste pas que la notice explicative développait de manière circonstanciée le contexte de l'opération, indiquait la destination du bien cédé et mentionnait expressément le prix de cession ; qu'en outre, les membres du conseil municipal avaient déjà eu l'occasion de se prononcer sur le projet de centre commercial justifiant la cession de ce volume par délibération du 15 mars 2016 ; que, dans les circonstances de l'espèce, les informations ainsi délivrées aux membres du conseil municipal étaient suffisantes pour leur permettre de se prononcer en toute connaissance de cause sur l'approbation de la cession ;

19. Considérant que la circonstance, à la supposer établie, que les membres du conseil municipal n'aient pas reçu communication de l'avis de la commission préparatoire en charge du dossier, des études urbaines et architecturales qui auraient été menées et des réserves émises par le commissaire-enquêteur à l'occasion de la modification du plan de sauvegarde et de mise en valeur du secteur sauvegardé de la commune est sans incidence sur la régularité de la délibération attaquée ; que la requérante ne peut utilement se prévaloir de la circonstance qu'aucun expert en urbanisme commercial n'aurait été consulté ; que, dans ces conditions,

Mme X. n'est pas fondée à soutenir que les conseillers municipaux n'ont pas bénéficié d'une information suffisante ;

S'agissant du prix de cession :

20. Considérant que la requérante soutient que le prix de la cession est entaché d'erreur manifeste d'appréciation ; que, cependant, alors qu'elle n'apporte aucun élément de nature à l'établir, il ressort des pièces du dossier, ainsi qu'il a été dit, que le conseil municipal a décidé de céder le volume situé en surplomb de la place du Général de Gaulle au prix de 1 200 000 euros, soit un montant supérieur de 25 % à l'estimation fixée par le service des domaines dans son avis du 8 juin 2017 ; que, par suite, le moyen ainsi invoqué ne peut qu'être écarté ;

S'agissant de l'absence de déclassement du volume situé en surplomb de la place du Général de Gaulle :

21. Considérant qu'ainsi qu'il a été dit au point 10, le volume cédé par la commune de Chalon-sur-Saône à la société SOMABI ne relève pas du domaine public, de sorte que la requérante n'est pas fondée à soutenir qu'il aurait dû faire l'objet d'une procédure de déclassement avant d'être aliéné ;

S'agissant des autres moyens soulevés :

22. Considérant que les moyens tirés de l'insuffisance de motivation de la délibération au regard de l'article L. 1311-5 du code général des collectivités territoriales et de la méconnaissance des dispositions de ce même article, de l'article L. 1311-7 du même code et du plan de prévention des risques d'inondation, présentés à l'appui des conclusions dirigées contre la délibération portant approbation de la convention d'occupation du domaine public, ne peuvent être utilement soulevés à l'encontre de la délibération portant approbation de la cession du volume situé en surplomb de la place du Général de Gaulle ;

23. Considérant qu'il résulte de ce qui précède que les conclusions à fin d'annulation de la délibération du 27 juin 2017 portant approbation de la cession à la société SOMABI du volume situé en surplomb de la place du Général de Gaulle doivent être rejetées ;

Sur les conclusions présentées, à titre subsidiaire, à fin d'annulation des conventions :

En ce qui concerne les conclusions à fin d'annulation de la convention portant cession à la société SOMABI du volume relevant du domaine privé situé en surplomb de la place du Général de Gaulle :

24. Considérant qu'à le supposer conclu, ce contrat de vente, qui porte sur un volume relevant du domaine privé de la commune, est un contrat de droit privé ; que, dès lors, il n'appartient qu'à la juridiction judiciaire de se prononcer sur les litiges relatifs à ce contrat ; que, par suite, les conclusions sus analysées doivent être rejetées comme portées devant un ordre de juridiction incompétent pour en connaître ;

En ce qui concerne les conclusions à fin d'annulation de la convention d'occupation temporaire du domaine public :

25. Considérant que ces conclusions, présentées à titre subsidiaire par Mme X., doivent être regardées comme des conclusions en contestation de la validité de la convention

d'occupation temporaire du domaine public conclue le 29 juin 2017 au profit de la société SOMABI, permettant à celle-ci la pose d'ancrages sur la place du Général de Gaulle pour une durée de 70 ans, moyennant le paiement d'une redevance annuelle d'un montant de 25 000 euros ;

26. Considérant qu'ainsi qu'il a été dit, les membres de l'organe délibérant de la collectivité territoriale concernée, compte tenu des intérêts dont ils ont la charge, peuvent invoquer tout moyen à l'appui du recours ainsi défini ;

S'agissant de l'avis des domaines :

27. Considérant que dans son avis du 19 août 2016, le service des domaines a estimé la redevance annuelle due par la société SOMABI à 25 000 euros ; que cette estimation a été reprise dans la convention conclue le 29 juin 2017 entre le maire de la commune de Chalon-sur-Saône et la société SOMABI ; que si Mme X. soutient que l'avis des domaines a été adopté en tenant compte du précédent plan de prévention des risques d'inondation qui plaçait le secteur en cause en zone bleue constructible, cette circonstance n'a pas exercé d'influence, eu égard tant à l'objet de la convention portant sur une occupation pour de simples ancrages qu'aux caractéristiques de la zone violette VA1 applicable désormais à la place du Général de Gaulle, prévoyant de nombreuses dérogations à l'inconstructibilité, sur le montant de la redevance fixée ; qu'en l'espèce, le moyen tiré de la caducité de l'avis des domaines doit être écarté ;

S'agissant de l'information des conseillers municipaux :

28. Considérant que, pour les mêmes motifs que ceux exposés aux points 17 et suivants, Mme X. n'est pas fondée à soutenir que les conseillers municipaux n'ont pas bénéficié d'une information suffisante ;

S'agissant de l'intérêt général de l'opération :

29. Considérant, d'une part, qu'aux termes de l'article L. 2122-20 du code général de la propriété des personnes publiques : « *Les collectivités territoriales, leurs groupements et leurs établissements publics peuvent : 1° Soit conclure sur leur domaine public un bail emphytéotique administratif dans les conditions déterminées par les articles L. 1311-2 à L. 1311-4-1 du code général des collectivités territoriales ; 2° Soit délivrer des autorisations d'occupation constitutives de droit réel dans les conditions déterminées par les articles L. 1311-5 à L. 1311-8 du code général des collectivités territoriales.* »

30. Considérant, d'autre part, qu'aux termes de l'article L. 1311-5 du code général des collectivités territoriales : « *I. – Les collectivités territoriales peuvent délivrer sur leur domaine public des autorisations d'occupation temporaire constitutives de droits réels en vue de la réalisation d'une opération d'intérêt général relevant de leur compétence. Le titulaire de ce titre possède un droit réel sur les ouvrages, constructions et installations de caractère immobilier qu'il réalise pour l'exercice de cette activité. Ce droit réel confère à son titulaire, pour la durée de l'autorisation et dans les conditions et les limites précisées dans la présente section, les prérogatives et obligations du propriétaire. Le titre fixe la durée de l'autorisation, en fonction de la nature de l'activité et de celle des ouvrages autorisés, et compte tenu de l'importance de ces derniers, sans pouvoir excéder soixante-dix ans. (...)* » ;

31. Considérant, enfin, qu'aux termes de l'article L. 1311-2 du code général des collectivités territoriales : « *Un bien immobilier appartenant à une collectivité territoriale peut faire l'objet d'un bail emphytéotique prévu à l'article L. 451-1 du code rural et de la pêche*

*maritime en vue de la réalisation d'une opération d'intérêt général relevant de sa compétence (...). Ce bail emphytéotique est dénommé bail emphytéotique administratif. Un tel bail peut être conclu même si le bien sur lequel il porte (...) constitue une dépendance du domaine public, sous réserve que cette dépendance demeure hors du champ d'application de la contravention de voirie. (...) » ;*

32. Considérant que selon Mme X., l'autorisation d'occupation temporaire accordée à la société SOMABI méconnaît les dispositions précitées de l'article L. 1311-5 du code général des collectivités territoriales, dès lors qu'elle ne contribue pas à la réalisation d'une opération d'intérêt général relevant de la compétence de la commune ;

33. Considérant qu'à supposer même que la convention litigieuse puisse être regardée, nonobstant son caractère contractuel, comme une autorisation d'occupation temporaire et non comme un bail emphytéotique administratif, lequel est d'ailleurs également conditionné par la réalisation par le preneur d'une opération d'intérêt général relevant de la compétence de la commune, il ressort des pièces du dossier que le projet porté par la société SOMABI vise à revitaliser la place du Général de Gaulle tout en préservant le parc de stationnement déjà présent ; que, selon l'exposé des motifs de la délibération du 27 juin 2017, il s'agit de « *repositionner la place (...) comme un espace majeur de la vie chalonnaise* », de renforcer l'activité économique de la ville en incitant certaines enseignes à s'installer en centre-ville plutôt qu'en périphérie, tout en réorganisant l'espace public afin de faciliter la circulation, notamment des piétons, et tout en préservant les places de stationnement ; que la requérante ne démontre pas que ce projet porterait atteinte aux commerces présents au centre-ville de Chalon-sur-Saône ; qu'elle ne démontre pas davantage qu'il porterait atteinte à l'intérêt architectural de la place du Général de Gaulle ; qu'ainsi, nonobstant les réserves émises par le commissaire-enquêteur à l'occasion de la modification du plan de sauvegarde et de mise en valeur du secteur sauvegardé de la commune, le projet, compte tenu de ses objectifs, doit être regardé comme permettant la mise en œuvre d'une mission d'intérêt général relevant de la compétence de la commune ;

S'agissant du sort des ouvrages implantés sur le domaine public :

34. Considérant qu'aux termes de l'article L. 1311-7 du code général des collectivités territoriales : « *A l'issue du titre d'occupation, les ouvrages, constructions et installations de caractère immobilier existant sur la dépendance domaniale occupée doivent être démolis, soit par le titulaire de l'autorisation, soit à ses frais, à moins que leur maintien en l'état n'ait été prévu expressément par le titre d'occupation ou que l'autorité compétente ne renonce en tout ou partie à leur démolition. (...)* » ;

35. Considérant que la circonstance que les parties à la convention litigieuse aient prévu, à l'article 10 qu'« *à l'expiration de la présente convention, la commune se réservera le droit de conserver les ancrages et aménagements édifiés et compatibles avec l'utilisation du domaine public occupé* », ne méconnaît pas les dispositions précitées de l'article L. 1311-7 du code général des collectivités territoriales, lesquelles permettent à la collectivité territoriale de renoncer à la démolition des ouvrages implantés sur la dépendance domaniale ; que, contrairement à ce que soutient la requérante, la nature du projet n'est pas de nature à contraindre la commune de Chalon-sur-Saône à renoncer à la démolition des ancrages autorisés sur la place du Général de Gaulle à l'expiration de la convention ; que le moyen tiré de la méconnaissance de l'article L. 1311-7 du CGCT doit ainsi être écarté ;

S'agissant du montant de la redevance :

36. Considérant que Mme X. n'apporte aucun élément de nature à établir que la commune a commis une erreur manifeste d'appréciation en fixant à la somme de 25 000 euros la redevance annuelle due par la société SOMABI, cette somme correspondant d'ailleurs à l'estimation proposée par le service des domaines dans son avis du 10 août 2016 ; que, par suite, le moyen tiré de l'erreur manifeste d'appréciation sur le montant de la redevance doit être écarté ;

S'agissant de la méconnaissance du plan de prévention des risques d'inondation :

37. Considérant, d'une part, qu'aux termes de l'article L. 562-4 du code de l'environnement : « *Le plan de prévention des risques naturels prévisibles approuvé vaut servitude d'utilité publique. Il est annexé au plan local d'urbanisme, conformément à l'article L. 153-60 du code de l'urbanisme (...)* » ;

38. Considérant, d'autre part, que selon les dispositions du plan de prévention des risques d'inondation de la Saône et de ses affluents applicables à la zone violette Va1 correspondant au centre urbain de Chalon-sur-Saône : « *Sont interdits : les constructions nouvelles sauf : - dans le cadre d'opération de renouvellement urbain s'inscrivant dans la continuité de service et de vie, dans les sous-zones Va1 et Va2 (...) Admis sous conditions : dans le cadre d'une construction nouvelle, d'une extension (...) les planchers habitables et fonctionnels doivent être placés au-dessus de la cote de référence (...)* » ; qu'aux termes du glossaire figurant dans le plan de prévention des risques d'inondation, le renouvellement urbain correspond à une « *forme d'évolution de la ville qui vise à renforcer l'armature urbaine existante, notamment dans les centres-villes (...) Le renouvellement urbain est un outil de contrôle de l'étalement urbain et permet de (...) rétablir l'équilibre de la ville (...)* » ;

39. Considérant que, selon la requérante, l'autorisation d'occupation du domaine public méconnaît le plan de prévention des risques d'inondation de la Saône et de ses affluents qui classe, dans sa version modifiée, la place du Général de Gaulle en zone violette correspondant à un aléa fort ; que, cependant, Mme X. ne peut utilement invoquer la méconnaissance d'une telle servitude d'urbanisme annexée au PLU au soutien de conclusions en contestation de validité d'une convention d'occupation domaniale ; qu'au surplus, en tout état de cause, eu égard aux dérogations prévues dans le secteur Va1, il n'est pas démontré que le projet en litige méconnaît le plan de prévention des risques d'inondation applicable dans la commune de Chalon-sur-Saône ; que, par suite, le moyen invoqué doit être écarté ;

S'agissant de la compétence du maire :

40. Considérant qu'aux termes de l'article L. 2131-1 du code général des collectivités territoriales, « *les actes pris par les autorités communales sont exécutoires de plein droit dès qu'il a été procédé à leur publication ou affichage ou à leur notification aux intéressés ainsi qu'à leur transmission au représentant de l'Etat dans le département ou à son délégué dans l'arrondissement* » ;

41. Considérant qu'il appartient au juge, lorsqu'il constate l'existence de vices entachant la validité du contrat, d'en apprécier les conséquences, après avoir pris en considération la nature de l'illégalité commise, soit en décidant que la poursuite de l'exécution du contrat est possible, éventuellement sous réserve de mesures de régularisation prises par la personne publique ou convenues par les parties, soit en prononçant, le cas échéant avec un effet différé, après avoir vérifié que sa décision ne portera pas une atteinte excessive à l'intérêt général, la résiliation du contrat ou son annulation ; qu'il lui appartient également de prendre en

considération la nature de l'illégalité commise pour se prononcer sur les conclusions à fin de suspension de l'exécution du contrat sur le fondement de l'article L. 2131-6 du code général des collectivités territoriales ; que s'agissant ainsi du vice tenant à la signature d'un contrat par le représentant de la personne publique avant la transmission au représentant de l'Etat chargé du contrôle de légalité de la délibération l'autorisant, ce vice n'entraîne pas nécessairement l'illégalité du contrat si les conditions de la transmission n'ont pas privé le préfet de sa capacité à exercer le contrôle de légalité et dès lors que cette délibération a été prise avant la signature du contrat ;

42. Considérant que selon Mme X., la convention portant autorisation d'occuper le domaine public est entachée d'un vice d'incompétence dès lors qu'à la date de sa signature, la délibération autorisant le maire à conclure avec la société SOMABI n'avait pas encore été transmise au contrôle de légalité ;

43. Considérant que la requérante soutient, sans être contredite, que la délibération autorisant le maire de la commune de Chalon-sur-Saône à signer la convention en litige, adoptée le 27 juin 2017, n'a été transmise au représentant de l'Etat chargé du contrôle de légalité que le 11 juillet 2017, soit postérieurement à la conclusion de la convention, intervenue le 29 juin 2017 ; que, ce faisant, le maire a entaché la passation de la convention attaquée d'une irrégularité ;

44. Considérant, toutefois, qu'il résulte de l'instruction que la délibération du 15 mars 2016, par laquelle le conseil municipal a validé le principe d'une convention d'occupation temporaire du domaine public au profit du porteur du projet, avait déjà été transmise au préfet de Saône-et-Loire le 25 mars 2016 par M. Sirugue, alors député de Saône-et-Loire, qui attirait alors l'attention du représentant de l'Etat sur les questions posées par cette délibération ; que le préfet n'a alors pas estimé devoir déférer cette délibération au Tribunal ; que la délibération du 27 juin 2017 s'est bornée à reprendre les éléments déjà énoncés par la délibération du 25 mars 2016, en précisant seulement le montant de la redevance et le sort des installations à l'expiration de la convention ; qu'ainsi, dans les circonstances de l'espèce, l'irrégularité susmentionnée n'entraîne pas pour autant l'illégalité de la convention en litige dès lors que le préfet a pu, dès le 11 juillet 2017, exercer le contrôle de légalité qui lui incombait ; que le moyen tiré de l'incompétence de l'auteur de l'acte doit, par suite, être écarté ;

S'agissant du détournement de pouvoir :

45. Considérant que Mme X. soutient que la convention en litige est entachée d'un détournement de pouvoir dès lors que le maire de Chalon-sur-Saône s'est hâté de signer ladite convention afin d'échapper aux dispositions prévues par l'article L. 2122-1-1 du code général de la propriété des personnes publiques, dont les dispositions sont applicables aux titres délivrés à compter du 1<sup>er</sup> juillet 2017 et qui dispose : « *Sauf dispositions législatives contraires, lorsque le titre mentionné à l'article L. 2122-1 permet à son titulaire d'occuper ou d'utiliser le domaine public en vue d'une exploitation économique, l'autorité compétente organise librement une procédure de sélection préalable présentant toutes les garanties d'impartialité et de transparence, et comportant des mesures de publicité permettant aux candidats potentiels de se manifester (...)* » ; que, cependant, la requérante n'établit pas, ni même n'allègue, qu'un autre candidat que la société SOMABI se serait déclaré candidat à la passation d'une telle convention ; que, dans ces conditions, le moyen tiré d'un détournement de pouvoir doit être écarté ;

46. Considérant qu'il résulte de ce qui précède, sans qu'il soit besoin de se prononcer sur l'ensemble des fins de non-recevoir opposées en défense, ni d'ordonner une expertise en vue

d'évaluer la valeur vénale du volume surplombant la place du Général de Gaulle, que les conclusions à fin d'annulation présentées par Mme X. doivent être rejetées ;

Sur l'application des articles L. 911-1 et suivants du code de justice administrative :

47. Considérant que le présent jugement, qui rejette les conclusions à fin d'annulation, n'implique aucune mesure d'exécution ; qu'il suit de là que les conclusions à fin d'injonction doivent être rejetées ;

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

48. Considérant que, dans les circonstances de l'espèce, il n'y a pas lieu de faire droit aux conclusions de la commune de Chalon-sur-Saône et de la société SOMABI présentées sur le fondement des dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative ;

D E C I D E :

Article 1<sup>er</sup> : La requête de Mme X. est rejetée.

Article 2 : Les conclusions de la commune de Chalon-sur-Saône et de la société SOMABI présentées au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative sont rejetées.