

**COUR ADMINISTRATIVE D'APPEL  
DE LYON**

**N° 16LY02954**

---

M. X.

---

Mme Céline Michel  
Rapporteur

---

Mme Geneviève Gondouin  
Rapporteur public

---

Audience du 7 février 2019  
Lecture du 28 février 2019

---

39-08-01-01  
C

**RÉPUBLIQUE FRANÇAISE**

**AU NOM DU PEUPLE FRANÇAIS**

La cour administrative d'appel de Lyon  
(4<sup>e</sup> chambre)

Vu la procédure suivante :

*Procédure contentieuse antérieure*

M. X. a demandé au tribunal administratif de Dijon d'annuler la délibération du 25 janvier 2016 du conseil municipal de la commune de Dijon relative à l'acquisition du site de l'hôpital général et sa vente à la société Eiffage et autorisant le maire à signer les actes correspondants.

Par un jugement n° 1600889 du 16 juin 2016, le tribunal a rejeté sa demande.

*Procédure devant la cour*

Par une requête et un mémoire enregistrés les 22 août 2016 et 22 décembre 2018, M. X., représenté par Me Blanc, demande à la cour :

1°) d'annuler le jugement attaqué ;

2°) d'annuler la délibération contestée ou, subsidiairement, ensemble cette délibération et le contrat conclu par la commune de Dijon avec la société Eiffage ;

3°) si la cour juge que ce contrat est de droit privé, d'enjoindre à la commune de Dijon, sous astreinte de 5 000 euros passé le délai de quinze jours à compter de la notification de l'arrêt à intervenir, de saisir le juge du contrat afin de faire constater sa nullité ;

4°) de mettre à la charge de la commune de Dijon la somme de 5 000 euros au titre des frais du litige.

Il soutient que :

- il justifie d'un intérêt lui donnant qualité pour agir ;
- c'est à tort que le tribunal a rejeté comme irrecevables les conclusions de sa demande tendant à l'annulation de la délibération du 25 janvier 2016 en tant qu'elle fonde la conclusion d'une promesse de vente, qui est un contrat de droit privé ;
- les premiers juges ont méconnu leur office en ne procédant pas à une requalification de ses conclusions ;
- le jugement attaqué, qui considère que le contrat contesté relève du droit administratif au motif qu'il confie à un opérateur la mise en œuvre d'une opération d'aménagement urbain, mais juge que les transferts de compétences municipales au profit de la communauté urbaine du Grand Dijon n'incluent pas les actes de gestion et les opérations immobilières, est entaché de contradiction de motifs et irrégulier pour ce motif ;
- la passation du contrat avec la société Eiffage relevait de la compétence de la communauté urbaine du Grand Dijon ;
- l'information des conseillers municipaux sur les enjeux financiers de l'opération a été incomplète ;
- la commune de Dijon a consenti une libéralité à la société Eiffage ;
- la délibération contestée est entachée de détournement de procédure et de pouvoir ;

Un mémoire enregistré le 24 janvier 2019 présenté par M. X. n'a pas été communiqué.

Par un mémoire en défense et un mémoire enregistrés les 13 mars 2017 et 16 janvier 2019, la commune de Dijon, représentée par Me Matharan, conclut au rejet de la requête et à ce que la somme de 5 000 euros soit mise à la charge de M. X. au titre des frais du litige.

Elle fait valoir que les moyens soulevés par M. X. ne sont pas fondés.

Par un mémoire en observations enregistré le 16 janvier 2019, Dijon Métropole, venant aux droits de la communauté urbaine le Grand Dijon, représentée par Me Noël, conclut au rejet de la requête.

Elle déclare souscrire aux écritures présentées par la commune de Dijon.

Par une ordonnance du 7 janvier 2019, l'instruction a été close au 24 janvier 2019.

Vu les autres pièces du dossier ;

Vu :

- le code général des collectivités territoriales ;
- le code de l'urbanisme ;
- le code des marchés publics ;
- le code de justice administrative ;

Les parties ayant été régulièrement averties du jour de l'audience ;

Après avoir entendu au cours de l'audience publique :

- le rapport de Mme Michel,
- les conclusions de Mme Gondouin,
- et les observations de M. X., de Me Matharan, représentant la commune de Dijon et celles de Me Goutalier représentant la société Eiffage.

Une note en délibéré présentée pour M. X. a été enregistrée le 12 février 2019.

Considérant ce qui suit :

1. M. X. relève appel du jugement du 16 juin 2016 par lequel le tribunal administratif de Dijon a rejeté sa demande d'annulation de la délibération du 25 janvier 2016 du conseil municipal de la commune de Dijon relative à l'acquisition du site de l'hôpital général et sa cession en pleine propriété à la société Eiffage et autorisant le maire à signer les actes correspondants.

Sur la régularité du jugement qui rejette les conclusions relatives à la vente conclue avec la société Eiffage :

2. En premier lieu et d'une part, indépendamment des actions dont disposent les parties à un contrat administratif et des actions ouvertes devant le juge de l'excès de pouvoir contre les clauses réglementaires d'un contrat ou devant le juge du référé contractuel sur le fondement des articles L. 551-13 et suivants du code de justice administrative, tout tiers à un contrat administratif susceptible d'être lésé dans ses intérêts de façon suffisamment directe et certaine par sa passation ou ses clauses est recevable à former devant le juge du contrat un recours de pleine juridiction contestant la validité du contrat ou de certaines de ses clauses non réglementaires qui en sont divisibles. 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. Il en résulte que des conclusions d'excès de pouvoir d'un tiers contre ces actes détachables du contrat sont irrecevables.

3. Il ressort des pièces du dossier qu'en 2010, l'UNESCO a classé le « repas gastronomique des Français » sur la liste du patrimoine immatériel de l'humanité. Dans le cadre de la constitution d'un réseau des cités de la gastronomie, la commune de Dijon a été désignée en 2013 cité internationale de la gastronomie pour la mise en valeur notamment de la vigne et du vin. L'objet principal du contrat en litige que la commune de Dijon a conclu avec la société Eiffage, dont la candidature a été retenue au terme d'une procédure de sélection d'appel à manifestation d'intérêt, est de confier à cet opérateur économique la mise au point et la réalisation sur le site de l'ancien hôpital général de Dijon du projet envisagé de la cité internationale de la gastronomie, sous l'égide de la Mission française du patrimoine et des cultures alimentaires qui en a défini les thématiques. Ce projet s'inscrit dans la volonté de la commune de Dijon de dynamiser l'économie touristique en valorisant son patrimoine architectural. Il ressort par ailleurs de l'avis d'appel public à candidatures et du cahier des charges de la procédure d'appel à manifestation d'intérêt que le projet d'installation de la cité internationale de la gastronomie sur le site de l'ancien hôpital général s'intègre dans un programme plus vaste d'aménagement urbain de l'axe sud du territoire communal, dont les

objectifs ont été fixés dans le plan local d'urbanisme. La cession du site de l'ancien hôpital général est ainsi consentie en contrepartie de l'obligation pour l'acquéreur de réaliser outre la cité internationale de la gastronomie sur la partie bâtie historique du tènement, un écoquartier favorisant l'accès à la propriété de ses habitants et offrant des logements sociaux, sur la partie occupée par les bâtiments les plus récents. L'ensemble de l'opération peut ainsi être qualifiée de projet d'intérêt communal. Dans ces conditions, le contrat de cession par la commune d'un terrain de son domaine privé conclu avec la société Eiffage, assortie d'une obligation de travaux qui répond aux besoins qu'elle a précisément exprimés, et qui impose à l'aménageur de remettre à la commune, après réalisation, les voies et espaces communs, vaut concession d'aménagement et revêt en conséquence le caractère de contrat administratif, ainsi que l'a jugé le tribunal. Cette partie de la délibération étant divisible de celle relative à l'acquisition préalable du site de l'hôpital général, M. X. n'était pas recevable à demander l'annulation, pour excès de pouvoir, de la délibération contestée en tant qu'elle décide la cession du site ainsi acquis à un opérateur et autorise le maire de Dijon à signer les actes correspondants.

4. En deuxième lieu, si M. X. a, postérieurement au jugement attaqué, saisi le tribunal administratif de Dijon d'une nouvelle demande tendant à « *contester l'illégalité* » du contrat de promesse de vente du site de l'hôpital général signé le 2 février 2016 par la commune de Dijon, il ressort toutefois des pièces du dossier qu'il a, dans sa demande initiale enregistrée le 5 mars 2016, présenté au tribunal administratif de Dijon un recours pour excès de pouvoir contre l'acte précité. Dès lors, en ne statuant sur les conclusions dont il était saisi qu'en sa seule qualité de juge de l'excès de pouvoir, le tribunal n'a pas méconnu son office, contrairement à ce que soutient le requérant. Le tribunal administratif de Dijon a ainsi pu régulièrement rejeter comme irrecevable sa demande d'annulation de la délibération en tant qu'elle autorisait la cession de l'ensemble immobilier à la société Eiffage.

Sur le bien-fondé du jugement s'agissant de la légalité de la délibération en tant qu'elle décide l'acquisition du site de l'hôpital général :

5. En premier lieu, aux termes de l'article L. 2241-1 du code général des collectivités territoriales : « *Le conseil municipal délibère sur la gestion des biens et les opérations immobilières effectuées par la commune (...)* ».

6. Le transfert à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2015 à la communauté urbaine le Grand Dijon des compétences prévues par l'article L. 5215-20 du code général des collectivités territoriales en matière de développement et d'aménagement économique, social et culturel de l'espace communautaire n'implique pas le transfert à l'établissement public de coopération de la propriété des biens immobiliers du domaine privé des communes membres de la communauté. Les actes de gestion et les opérations immobilières relatifs à de tels biens relèvent, en application de l'article L. 2241-1 du code général des collectivités territoriales, de la compétence du conseil municipal. Dès lors et ainsi que le tribunal l'a jugé, sans entacher son jugement d'une contradiction de motifs en retenant par ailleurs la nature administrative du contrat ultérieurement conclu avec la société Eiffage, le conseil municipal de Dijon était compétent pour décider, par la délibération contestée, de procéder à l'acquisition du site de l'hôpital général.

7. En deuxième lieu, aux termes de l'article L. 2121-13 du code général des collectivités territoriales : « *Tout membre du conseil municipal a le droit, dans le cadre de sa fonction, d'être informé des affaires de la commune qui font l'objet d'une délibération* ». Il résulte de ces dispositions et de celles précitées de l'article L. 2241-1 du même code que le maire ne peut

valablement effectuer une opération immobilière sans y avoir été préalablement autorisé par une délibération expresse du conseil municipal. Ainsi, lorsqu'il entend autoriser le maire à acquérir un bien immobilier, le conseil municipal doit, sauf à méconnaître l'étendue de sa compétence, se prononcer sur tous les éléments essentiels du contrat à intervenir, au nombre desquels figure notamment le montant exact de l'acquisition.

8. Ainsi que l'ont relevé les premiers juges, la note explicative de synthèse jointe à la convocation des conseillers municipaux à la séance du 25 janvier 2016 mentionne la valeur vénale du site de l'hôpital général et les montants respectifs, venant en déduction de cette valeur, des travaux de désamiantage des bâtiments, des frais d'étude, d'expertise et de valorisation des diagnostics techniques, de la dépollution et du gardiennage du site et de l'enlèvement et du stockage de l'apothicairerie, pris en charge en tout ou partie par la commune. Ces éléments permettaient aux conseillers municipaux d'être suffisamment informés des coûts supportés par la commune au titre de l'acquisition du site. Le coût du contrat de redynamisation du Site de Défense (CRSD) et de celui de la construction d'un parking de stationnement aérien situés à l'extérieur du périmètre foncier objet de l'acquisition, qui sont étrangers à la charge financière supportée par la commune à raison de cette acquisition, n'avaient donc pas à figurer dans le calcul des éléments de ce coût. Dans ces conditions, l'absence d'information des conseillers municipaux sur ces coûts particuliers n'a pas été susceptible d'exercer une influence sur l'appréciation à laquelle ils se sont livrés avant de décider l'acquisition du site de l'hôpital général.

9. En troisième lieu, M. X. ne peut utilement soutenir que la commune de Dijon aurait consenti à la société Eiffage des libéralités, dans la mesure où ce moyen se rapporte à la délibération contestée en tant qu'elle porte cession du site de l'hôpital général et qui est évoquée aux points 2 à 4 du présent arrêt.

10. En dernier lieu, le détournement de procédure et de pouvoir invoqué par le requérant à l'encontre de la délibération contestée n'est en tout état de cause pas établi.

11. Il résulte de ce qui précède que M. X. n'est pas fondé à soutenir que c'est à tort que, par le jugement attaqué, le tribunal administratif de Dijon a rejeté sa demande. Par voie de conséquence ses conclusions à fin d'injonction et celles présentées au titre des frais du litige doivent également être rejetées. Il y a lieu en revanche de mettre à la charge de M. X. la somme de 1 500 euros au même titre à verser à la commune de Dijon.

DECIDE :

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

Article 2 : M. X. versera à la commune de Dijon une somme de 1 500 euros au titre des frais du litige.