

Cité de la gastronomie à Dijon

Lire les conclusions de :

Geneviève Gondouin

Conclusions du rapporteur public

DÉCISION DE JUSTICE

CAA Lyon, 4ème chambre – N° 16LY02954 – 28 février 2019 – C [↗](#)

INDEX

Mots-clés

Cité de la gastronomie, Dijon, Vigne et vin, Repas gastronomique des Français, Patrimoine immatériel de l'Humanité, UNESCO, Réseau des Cités de la gastronomie, Règles de procédure contentieuse spéciales, REP, Recevabilité

Rubriques

Institutions et collectivités publiques

Résumé Conclusions du rapporteur public

Résumé

- ¹ Le projet de cité de la gastronomie de Dijon, dédiée à la vigne et vin mais qui s'accompagne aussi d'une opération d'aménagement et de revitalisation du centre-ville autour du site historique de l'hôpital général, divise le conseil municipal de Dijon.
- ² L'arrêt de la cour administrative d'appel de Lyon marque ainsi une étape décisive dans le conflit qui oppose un conseiller municipal et la municipalité.
- ³ La solution de la cour, outre qu'elle permet surement de lever des incertitudes sur l'avenir du projet, pour lequel les investisseurs potentiels hésitaient à s'engager dans ce contexte, est, du seul point de vue juridique, une illustration de la complexité contentieuse des opérations menées sur le domaine privé des collectivités.
- ⁴ La cour retient ainsi, notamment en ce qui concerne la qualification des contrats, une solution contrastée, selon qu'est en débat d'une part, l'acquisition par la ville du tènement de l'hôpital général (contrat de droit privé pour lequel un recours contre la décision détachable de la conclure est possible) et, d'autre part, la décision de la ville, dans le cadre d'une convention à objet principal de cession, de confier ensuite sur ce même site la conduite de l'opération à un opérateur majeur du BTP : s'agissant d'un contrat qualifié de public par la cour, seul le contrat peut être contesté par un tiers, (voir *CE, assemblée - 4 avril 2014 - N° 358994 - Département de Tarn et Garonne p.70*) à l'exclusion de toute action contre les actes détachables.
- ⁵ Voir aussi [Réseau des Cités de la gastronomie](#)

Conclusions du rapporteur public

Geneviève Gondouin

Rapporteur public à la cour administrative d'appel de Lyon

DOI : [10.35562/alyoda.6520](https://doi.org/10.35562/alyoda.6520)

- ¹ Depuis la fin de l'année 2010, le repas gastronomique des Français est inscrit au Patrimoine Immatériel de l'Humanité (UNESCO). La Mission Française du Patrimoine et des Cultures Alimentaires, profitant de ce contexte, a lancé un projet de création de cités internationales de la gastronomie et retenu la candidature de la ville de Dijon « pour la mise en valeur de la thématique spécifique de la vigne et du vin ».
- ² Le projet de Dijon s'inscrit dans une vaste opération de réaménagement : depuis le déménagement du CHU dans de nouveaux locaux, un ensemble immobilier sur un espace de plus de 6,5 ha a été désaffecté avant d'être déclassé du domaine public hospitalier le 24 juin 2014. La commune a décidé d'acheter cet ensemble immobilier pour ensuite le céder à un opérateur chargé de la réalisation de l'opération.
- ³ Dès la fin juillet 2013, le conseil municipal avait délibéré un mois auparavant, a été publié un avis au BOAMP (+ JOUE, Le Moniteur, Les Échos) lançant une procédure de consultation en vue de choisir le futur acquéreur des terrains qui portera la réalisation du projet : « *appel à manifestation d'intérêt en vue de la cession de terrains pour la mise au point et la réalisation du projet de la Cité Internationale de la gastronomie sur le site de l'hôpital général* ». Les candidatures devaient « *être présentées par des opérateurs ayant vocation à assurer les fonctions d'investisseur et de maître d'ouvrage* ».
- ⁴ Deux sociétés, Seger et Eiffage, ont manifesté leur intérêt. Le conseil municipal a retenu la proposition de la seconde en décembre 2014.
- ⁵ Par délibération du 25 janvier 2016, le conseil municipal a notamment décidé de procéder à l'acquisition du site de l'hôpital général auprès du CHU, de clore la phase de négociation avec Eiffage et d'entériner les accords intervenus, de lui céder la totalité du site selon les modalités prévues par la promesse de vente, d'approuver celle-ci.
- ⁶ Le prix de vente, nous y reviendrons, est de 12 M d'€ (l'évaluation par France était de 13 M d'€ fin novembre 2015) ; mais, compte tenu du coût de désamiantage évalué à 4 M d'€, Eiffage versera 8 M d'€.
- ⁷ M.X., conseiller municipal et président du groupe d'opposition « Agir pour Dijon », a demandé au tribunal administratif de Dijon d'annuler cette délibération car il estime, notamment, que le prix de revente à Eiffage implique une perte nette.

8 Le tribunal administratif (TA) a rejeté sa demande par jugement du 16 juin 2016 dont M. X. relève appel.

9 - Le premier moyen soulevé par M. X. est tiré de l'irrégularité du jugement attaqué.

10 Le TA a commencé par rechercher l'objet de l'opération projetée par la commune et l'objet du contrat pour aboutir à la qualification de celui-ci (administratif ou non) ce qui revenait aussi à vérifier la compétence de la J°A :

11 - l'objet principal du contrat est de confier à un opérateur le pilotage global et la réalisation de l'ensemble de la cité internationale de la gastronomie ainsi que de l'écoquartier (projet initial) ;

12 - cette opération répond au besoin de la collectivité de valoriser son patrimoine architectural, d'intégrer la cité de la gastronomie dans son environnement urbain et paysager, de prendre en compte la gestion des flux et déplacements, de promouvoir une nouvelle offre d'habitat répondant aux objectifs de recomposition urbaine actés dans le cadre de l'écoPLU et son orientation d'aménagement Grand Sud ;

13 - « un tel projet constitue un projet d'intérêt communal de mise en œuvre d'une politique locale de développement urbain et de l'habitat » ;

14 - « dans ces conditions, le contrat en litige, qui confie à un opérateur la mise en œuvre d'une opération d'aménagement urbain et l'associe ainsi étroitement à l'exécution du SP, a le caractère d'un contrat administratif ».

15 Le TA a aussi rappelé que la délibération contestée avait pour objet d'autoriser d'une part l'acquisition du site de l'hôpital général, d'autre part la conclusion d'une promesse de vente avec la Sté Eiffage. Le contrat étant un contrat administratif, la délibération autorisant sa conclusion et la décision de le signer ne peuvent être contestées que par la voie du recours en contestation de la légalité du contrat. Les premiers juges ont fait application de la jurisprudence (CE Assemblée, 4 avril 2014, département de Tarn-et-Garonne, n° 358994) pour conclure que les conclusions de M. X. dirigées « *contre la délibération du conseil municipal (...) du 25 janvier 2016, en tant que celle-ci autorise la cession à Eiffage du site de l'hôpital général et autorise par conséquent le maire (...) à signer la promesse de vente annexée à la délibération sont irrecevables* ».

16 Si le contrat est considéré comme un contrat administratif, l'application de la jurisprudence Département de Tarn-et-Garonne ne fait aucun doute. Celle-ci a fermé, vous le savez, la possibilité de faire

un recours pour excès de pouvoir contre les actes détachables du contrat administratif, tout en laissant la porte entrebâillée pour les actes administratifs détachables d'un contrat de droit privé.

17 Pour la recevabilité du recours pour excès de pouvoir contre un acte administratif détachable d'un contrat de droit privé : par ex. CE 27 octobre 2015, n° 386595 et 390657 (B) à propos du contrat pour la cession et l'acquisition d'actions entre la République française et les sociétés représentant un consortium privé (Aéroport Toulouse-Blagnac) ou encore CE 29 décembre 2014, commune d'Uchaux, n° 372477.

18 Raison pour laquelle M. X. insiste sur le fait que le contrat litigieux ne peut être qualifié de contrat administratif.

19 M.X. conteste tout d'abord le fait que le projet puisse être qualifié de projet d'intérêt communal puisque, dit-il, la commune de Dijon fait partie de la communauté urbaine le Grand Dijon qui exerce de plein droit la compétence en matière de développement et d'aménagement économique, social et culturel (L 5215-20 CGCT).

20 Nous reviendrons plus tard sur cet aspect au titre de la légalité de la délibération. À supposer même que le projet ne soit pas d'intérêt communal, à supposer que vous admettiez que la commune ne pouvait intervenir dans un domaine de compétences transféré à la communauté, cela n'ôterait pas pour autant au contrat, de ce seul fait, son caractère administratif.

21 MX. soutient également que le contrat litigieux porte sur la cession d'une dépendance du domaine privé, qu'un tel contrat relève nécessairement du juge judiciaire, à l'exception des litiges dirigés contre les actes détachables de celui-ci, dont les délibérations d'assemblée délibérantes (CE 22 novembre 2002, commune de Gennevilliers, n° 229192, sol. implicite).

22 Si le contrat ne portait que sur la cession d'un ensemble immobilier, à des fins purement financières, sans autre objet que celui de rapporter à la collectivité le produit de la vente, on pourrait donner satisfaction à M. X..

23 Dans sa décision sté Brasserie du Théâtre du 22 novembre 2010, n° C 3764, le Tribunal des Conflits a jugé que « *la contestation par une personne privée de l'acte, délibération ou décision du maire, par lequel une commune ou son représentant, gestionnaire du domaine privé, initie avec cette personne, conduit ou termine une relation contractuelle, quelle qu'en soit la forme, dont l'objet est la valorisation ou la protection de ce domaine et qui n'affecte ni son périmètre ni sa consistance, ne met en cause que des rapports de droit privé et relève, à ce titre, de la compétence du juge judiciaire ; qu'il en va de même de la contestation concernant des actes s'inscrivant dans un rapport de voisinage* ».

24 Nous pouvons déjà relever qu'il est loin d'être sûr que la relation contractuelle entre la commune et son opérateur n'affectera ni la consistance ni le périmètre du domaine privé sur lequel porte le contrat.

25 Le Tribunal des Conflits vient de rappeler que « *le contrat par lequel une personne publique cède des biens immobiliers faisant partie de son domaine privé est, en principe, un contrat de droit privé, y compris lorsque l'acquéreur est une autre personne publique, sauf si le contrat a pour objet de l'exécution d'un service public ou s'il comporte des clauses qui impliquent, dans l'intérêt général, qu'il relève du régime exorbitant des contrats administratifs* » TC 4 juillet 2016, commune de Gélaucourt, n° 4057, aux T.

26 Le même jour, il a jugé que « *la vente des terrains, fût-elle conditionnée à la réalisation d'un hôtel dans le cadre de l'aménagement du quartier du Vieux-Port de Marseille, n'a pas pour objet l'exécution d'un service public ; ni les clauses par lesquelles celui-ci s'engage, sous une condition résolutoire, à construire un hôtel exploité sous l'enseigne Hilton, à maintenir la destination de l'immeuble pendant dix ans et à le revendre dans un délai de six mois à un sous-acquéreur reprenant l'obligation d'affectation ni aucune autre clause n'impliquent, dans l'intérêt général, que le contrat relève du régime exorbitant des contrats administratifs* » TC sté Generim, 4 juillet 2016 n° 4052.

27 Mais notre dossier est un peu différent : la commune veut réaliser un projet d'envergure, cité internationale de la gastronomie et écoquartier, mais ne peut prendre en charge l'ensemble des opérations. Elle achète donc des terrains qui se libèrent, choisit, au terme d'une procédure de publicité (appel à manifestation d'intérêt), un opérateur qui non seulement pourra investir, mais jouera aussi le rôle du maître d'ouvrage pour l'ensemble du projet, qu'il s'agisse de la cité internationale ou de l'écoquartier qui devrait comporter des logements en accession à la propriété, accession sociale, logement locatif à loyer modéré (au minimum 30 %) et résidences services.

28 Le contrat de vente des terrains ou immeubles appartenant au domaine privé de la commune n'est qu'un instrument, un moyen de l'opération plus large par laquelle la commune confie à un opérateur privé le soin de réaliser les aménagements urbains. Étant entendu, c'est ce qui ressort en tout cas de la délibération contestée, que les voies et espaces communs réalisés par l'aménageur et y avant vocation seront remis après réalisation aux collectivités.

29 Contrairement à ce que soutient M.X., ce n'est pas à tort que les premiers juges ont cru pouvoir appliquer la décision de la CAA de Marseille du 25 janvier 2010, *commune de Rognes*, n° 07MA03620

(avec les conclusions de F. Dieu) ou en tout cas s'en inspirer pour qualifier d'actes relatifs à un contrat administratif la partie contractuelle de la délibération contestée.

30 Tout, dans l'opération globale telle qu'elle a été conçue, peut faire penser à une convention d'aménagement, telle que prévue dans le code de l'urbanisme (L. 300-4 sur les concessions d'aménagement), même si la délibération contestée brouille un peu les pistes puisqu'elle a plusieurs objets comme il a déjà été dit ; si l'on s'en tient à l'aspect contractuel avec Eiffage, elle a pour objet de « *clore la phase de négociation conduite avec Eiffage et d'entériner les accords intervenus* », « *décider la cession à Eiffage, de la totalité du site de l'hôpital général, selon les modalités et conditions ci-dessus relatées* », « *approuver le projet de promesse de vente* ».

31 Néanmoins, ces instruments contractuels s'inscrivent bien dans le cadre d'une opération d'aménagement au sens de l'article L. 300-1 du code de l'urbanisme. Nous vous proposons de confirmer la démarche des premiers juges sur la qualification de contrat administratif.

32 Vous ne vous attarderez pas sur le fait, comme le relève M. X., que l'ordonnance du 23 juillet 2015 relative aux marchés publics ne peut s'appliquer à ce contrat. Ceci reste sans incidence sur la qualification de contrat administratif ; ni sur le point de savoir si les règles de la commande publique auraient dû être respectées ou non : vous êtes ici à l'étape de la qualification du contrat pour savoir si le recours contre l'acte détachable était recevable et ne statuez pas sur la régularité de la passation du contrat.

33 Vous ne vous attarderez pas davantage sur l'argumentation du requérant relative à l'office du juge : il ne fait pas de doute que M. X. avait attaqué la délibération du 25 janvier 2016, et pas le ou les contrats passés avec Eiffage. D'ailleurs, le 1^{er} août 2016, M. X. a déposé une nouvelle demande devant le TA en contestation de la validité du contrat de promesse de vente du site de l'hôpital général entre la commune et Eiffage (Rejet par jugement du 1^{er} décembre 2017 pour non-production de la promesse signée le 2 février 2016).

34 Dans ces conditions, les premiers juges n'avaient pas à requalifier sa demande.

35 Nous vous proposons de confirmer le jugement en tant qu'il a déclaré irrecevables les conclusions dirigées contre la délibération du 25 janvier 2016 en ce qu'elle autorise la cession à Eiffage du site de l'hôpital général et autorise le maire à signer les actes y afférents.

36 - Les autres moyens soulevés par M. X. tirés du bien-fondé du jugement attaqué, y compris celui de la contradiction de motifs, vous amènent à examiner celui-ci en tant qu'il a statué sur la délibération décidant de procéder à l'acquisition du site de l'hôpital général (où

l'on est dans le cadre de la recevabilité d'un recours contre un acte détachable d'un contrat de droit privé, voir la jurisprudence citée plus haut).

37 - Le 1^{er} moyen, déjà évoqué, porte sur la compétence de la ville de Dijon.

38 M.X. soutient que, depuis le 25 septembre 2014, les compétences en matière de développement économique, de l'habitat et du logement social, d'aménagement des voiries ont été transférées à la communauté d'agglomération du Grand Dijon, transformée en communauté urbaine au 1^{er} janvier 2015 (métropole en 2017).

39 À supposer que le transfert à la communauté, d'agglomération ou urbaine, ait ôté à la ville de Dijon toute compétence pour intervenir dans les compétences telles qu'elles sont énumérées par le CGCT (L5215-20 et s.), il n'en reste pas moins que la délibération contestée porte sur l'achat de biens immobiliers destinés à rentrer dans le patrimoine de la commune, et à en sortir assez rapidement, si la vente de ces biens se réalise.

40 Voyez pour un ex. voisin quoique différent : CE 30 novembre 2018, n° 414377, CDA Publimédia : « *Si la sté Philippe Vediaud Publicité soutient que le contrat est entaché de nullité en raison de l'illicéité de son objet, dès lors que les mobiliers urbains visés par le contrat sont destinés à être installés sur le domaine public communautaire dont la communauté urbaine de Bordeaux est le propriétaire et le gestionnaire exclusif, il résulte de ce qui a été dit aux points 3 à 5 que la commune de Bègles était compétente pour conclure le contrat de mobilier urbain litigieux, qui vise à satisfaire aux besoins de la commune en matière d'information municipale. Par suite, le moyen tiré de l'illégalité de l'objet du contrat doit être écarté* ».

41 En application de l'article L. 2241-1 du CGCT, « *le conseil municipal délibère sur la gestion des biens et les opérations immobilières effectuées par la commune* ». Si, par la même délibération, le conseil municipal a sollicité l'intervention de l'établissement public local foncier des collectivités de Côte d'Or pour procéder à cette acquisition et au portage foncier du site, cela ne change rien à notre avis à la nature et à l'objet de la délibération en cause.

42 La ville de Dijon, partant son conseil municipal, étaient bien compétents. Ce qui n'a rien de contradictoire avec la qualification de contrat administratif retenue précédemment pour les autres phases de l'opération entre la commune et Eiffage.

43 - Le 2^{ème} moyen est tiré du défaut d'information des conseillers municipaux. Selon M. X., contrairement à ce qu'a jugé le TA, leur information sur les enjeux financiers de l'ensemble de l'opération a été insuffisante.

44 30 M d'€ d'argent public devraient être mobilisés, pour un projet qui, toujours selon le requérant, « ne devait rien coûter au contribuable », 16, 5 M au titre du contrat de redynamisation du site de défense de Dijon et de son agglomération, 3, 8 M au titre de la charge foncière pour la ville, et 7, 5 M au titre du parking silo de 450 places, indissociables du projet (délibération du conseil communautaire du 24 mars 2016).

45 Il ressort des pièces du dossier que les conseillers municipaux de Dijon, pour la réunion du 25 janvier 2016, ont reçu une note explicative de synthèse très volumineuse (43 pages). Au cours de cette réunion, il n'a pas été question que de l'opération cité internationale de la gastronomie. Aussi, ce projet n'est-il abordé qu'à partir de la page 20 (3), sous l'intitulé Urbanisme (A) du titre I : Espace public, vie urbaine, tranquillité publique et écologie urbaine.

46 Le point 5, contrat de dynamisation du site de défense BA 102 de Dijon et de son agglomération est sans lien avec le projet précédent.

47 De la même façon, le projet parking silo ne semble pas avoir de lien avec celui de l'opération cité internationale de la gastronomie.

48 Nous ne voyons aucune raison de revenir sur le jugement attaqué qui a relevé que cette note de synthèse qui contient l'essentiel des informations, en particulier financières, disponibles avait permis aux conseillers municipaux de se prononcer en connaissance de cause sur le projet.

49 - Le 3ème moyen est tiré de ce que la commune a consenti des libéralités à la société Eiffage car l'ensemble immobilier lui a été cédé à un prix inférieur à sa valeur, telle que fixée par France Domaines.

50 Mais si vous nous avez suivie sur la qualification de contrat administratif de l'opération envisagée et l'irrecevabilité des conclusions dirigées contre la délibération en tant qu'elle porte sur ces éléments contractuels, vous ne pourrez qu'écarter ce moyen comme inopérant. Par hypothèse, vous ne statuerez que sur la délibération en tant qu'elle porte sur l'achat de l'ensemble immobilier et le portage par l'EPFL.

51 - Et vous procéderez de la même façon pour le moyen tiré du détournement de procédure et de pouvoir : M. X. soutient que le montage retenu vise à contourner les règles de la maîtrise d'ouvrage publique et celles relatives aux compétences des collectivités territoriales.

52 Ce qui, vous en conviendrez, ne peut être utilement soulevé pour contester une décision d'achat d'un ensemble immobilier par la commune.

53

Par ces motifs, nous concluons au rejet de la requête et à ce que soit mise à la charge de M. X. la somme de 1 500 euros au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.