

**TRIBUNAL ADMINISTRATIF
DE GRENOBLE**

N°1807911

ASSOCIATION BIEN VIVRE A MONTBRUN
et autres

Mme Triolet
Rapporteur

Mme Portal
Rapporteur public

Audience du 20 février 2020
Lecture du 31 mars 2020

24-01-02-025
135-01-03-02
C

RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

AU NOM DU PEUPLE FRANÇAIS

Le tribunal administratif de Grenoble

(2ème chambre)

Vu la procédure suivante :

Par une requête et un mémoire, enregistrés le 13 décembre 2018 et le 6 septembre 2019, l'association Bien vivre à Montbrun, M. Grégoire Loyau, M. Didier Delhuille, Mme Lucile Collet-Remark et Mme Martine Borel, représentés par LLC et Associés, demandent au tribunal :

1°) d'annuler la délibération du 28 novembre 2018 par laquelle le conseil municipal de Montbrun-les-Bains a autorisé la désaffectation du service public des thermes et le déclassement du domaine public de l'ensemble des biens immobiliers composant l'établissement thermal, la résiliation de la concession de service du groupe Valvital et la vente de ces biens, outre plusieurs terrains adjacents, à ce même groupe ;

2°) de mettre à la charge de la commune de Montbrun-les-Bains une somme de 3 000 euros en application de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Les requérants soutiennent que :

- la délibération est insuffisamment motivée et a été prise sans étude d'impact pluriannuelle, en violation de l'article L. 2141-2 du code général de la propriété des personnes publiques ;

- le droit à l'information des conseillers municipaux, reconnu par l'article L. 2121-13 du code général des collectivités territoriales et précisé par l'article L. 2121-13-1 du même code a été méconnu ;

- la délibération est illégale au regard de l'article L. 2131-11 du code général des collectivités territoriales en raison de la présence de deux conseillers intéressés à l'affaire ;

-la désaffectation des biens est impossible dès lors que les thermes sont exploités et il est ainsi prévu la vente d'un bien appartenant au domaine public ;
-le parking cadastré n° 844 fait également partie du domaine public et n'a été ni désaffecté ni déclassé.

Par des mémoires en défense, enregistrés le 14 mars 2019 et le 6 septembre 2019, la commune de Montbrun-les-Bains, représentée par la SELAS Adamas, conclut au rejet de la requête et à la condamnation des requérants à lui verser une somme de 3 000 euros au titre des dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

La commune fait valoir que :

- ni l'association, ni les personnes physiques ne justifient pas de leur intérêt pour agir ;
- il n'est pas justifié d'une autorisation d'ester en justice délivrée par un organe compétent de l'association ;
- aucun des moyens n'est fondé, même si le bien à céder devait être qualifié de dépendance du domaine public.

Vu les autres pièces du dossier.

Vu :

- le code de l'urbanisme ;
- le code général des collectivités territoriales ;
- le code général de la propriété des personnes publiques ;
- l'ordonnance n° 2017-562 du 19 avril 2017 relative à la propriété des personnes publiques, notamment ses articles 9 et 10 ;
- 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 Triolet,
- les conclusions de Mme Portal, rapporteur public,
- et les observations de Me Berlottier-Merle, représentant les requérants, et de Me Rey, représentant la commune de Montbrun-les-Bains.

Sur les fins de non-recevoir opposées en défense :

1. Aucune stipulation des statuts de l'association Bien vivre à Montbrun ne réserve à un organe de celle-ci le pouvoir de décider de former une action en justice en son nom. Aucun organe de cette association ne tient des mêmes statuts le pouvoir de la représenter. Dès lors, son président n'avait pas qualité pour présenter, au nom de celle-ci, la présente requête et ne pouvait y être régulièrement autorisé que par une délibération de l'assemblée générale. Par suite, la requête n'est pas recevable en tant qu'elle émane de ladite association.

2. En revanche, tant M. Loyau, conseiller municipal, que M. Delhuille, Mmes Collet Remark et Borel, qui sont contribuables de la commune, ont intérêt pour agir en ces qualités contre la délibération contestée, qui est susceptible d'avoir des répercussions négatives sur les finances et le patrimoine communal. La requête est, dès lors, recevable en tant qu'elle émane de ces personnes.

Sur les conclusions en annulation :

En ce qui concerne la participation à la délibération de deux élus intéressés à l'affaire

3. Aux termes de l'article L. 2131-11 du code général des collectivités territoriales :
« *Sont illégales les délibérations auxquelles ont pris part un ou plusieurs membres du conseil intéressés à l'affaire qui en fait l'objet, soit en leur nom personnel, soit comme mandataires* ».

4. D'une part, M. Claude Chapon, responsable technique des thermes, a un intérêt particulier à l'affaire, distinct de celui de la généralité des habitants, en tant qu'il est employé par la société concessionnaire. Tel n'est en revanche pas le cas de son frère, premier adjoint, quand bien même il s'est exprimé dans un article de presse de juillet 2018 en faveur d'une cession au concessionnaire. D'autre part, M. Claude Chapon a donné procuration à un représentant qui a, ainsi qu'il ressort du décompte, voté en son nom. Ayant pris part à la délibération, il a exercé une influence effective sur la manifestation de volonté du conseil municipal. De plus fort, dans les circonstances de l'espèce, où la délibération contestée a été adoptée par 6 voix contre 5. Par suite, la délibération contestée a été adoptée en méconnaissance des dispositions précitées de l'article L. 2131-11.

En ce qui concerne l'appartenance de l'ensemble immobilier composant l'établissement thermal au domaine public ou privé de la commune

5. Avant l'entrée en vigueur, le 1^{er} juillet 2006, du code général de la propriété des personnes publiques qui n'est pas applicable au cas d'espèce, l'appartenance d'un bien au domaine public était subordonnée à la condition que le bien ait été affecté au service public et spécialement aménagé en vue du service public auquel il était destiné ou affecté à l'usage direct du public après, si nécessaire, son aménagement.

6. L'ensemble immobilier appartenant à la commune, spécialement aménagé et affecté au seul usage du service public thermal destiné aux curistes et relevant d'un service public touristique relève du domaine public communal.

En ce qui concerne la désaffectation et le déclassement de l'ensemble immobilier composant l'établissement thermal

7. En vertu du principe, désormais énoncé à l'article L. 3111-1 du code général de la propriété des personnes publiques, les biens qui relèvent du domaine public des personnes publiques sont inaliénables et imprescriptibles. Leur cession ne peut intervenir, s'agissant de biens affectés à un service public, qu'après qu'ils ont fait l'objet d'une désaffectation et d'une décision expresse de déclassement fondée sur un motif d'intérêt général. La désaffectation ne peut résulter que de circonstances matérielles. Elle se manifeste par tout indice révélant l'absence d'usage par le public ou un service public, telle que le clôturé d'un bâtiment ou d'une voie ou la destruction des aménagements.

8. Il est constant que les biens affectés au service public thermal et touristique étaient exploités au jour de la délibération contestée. Il résulte de ce qui a été dit au point précédent que la commune n'est pas fondée à soutenir qu'elle pourrait désaffecter « *de façon immatérielle* » un bien dont la fermeture n'aurait, selon elle, pas de sens économique.

9. La commune se prévaut des dispositifs prévus aux articles L. 2141-2 et L. 3112-4 du code général de la propriété des personnes publiques, issus de l'ordonnance du 19 avril 2017 visée ci-dessus, auxquels se réfère la délibération.

10. L'article L. 2141-2 de ce code relatif au déclassement anticipé dispose que : « *Par dérogation à l'article L. 2141-1, le déclassement d'un immeuble appartenant au domaine public artificiel des personnes publiques et affecté à un service public (...) peut être prononcé dès que sa désaffectation a été décidée alors même que les nécessités du service public (...) justifient que cette désaffectation ne prenne effet que dans un délai fixé par l'acte de déclassement. Ce délai ne peut excéder trois ans. (...) En cas de vente de cet immeuble, l'acte de vente stipule que celle-ci sera résolue de plein droit si la désaffectation n'est pas intervenue dans ce délai. L'acte de vente comporte également des clauses relatives aux conditions de libération de l'immeuble par le service public ou de reconstitution des espaces affectés à l'usage direct du public, afin de garantir la continuité des services publics ou l'exercice des libertés dont le domaine est le siège./ Toute cession intervenant dans les conditions prévues au présent article donne lieu, sur la base d'une étude d'impact pluriannuelle tenant compte de l'aléa, à une délibération motivée de l'organe délibérant de la collectivité territoriale, du groupement de collectivités territoriales ou de l'établissement public local auquel appartient l'immeuble cédé* ».

11. L'article L. 3112-4 du même code, relatif aux promesses de vente, dispose que : « *Un bien relevant du domaine public peut faire l'objet d'une promesse de vente (...) dès lors que la désaffectation du bien concerné est décidée par l'autorité administrative compétente et que les nécessités du service public (...) justifient que cette désaffectation permettant le déclassement ne prenne effet que dans un délai fixé par la promesse. / A peine de nullité, la promesse doit comporter des clauses précisant que l'engagement de la personne publique propriétaire reste subordonné à l'absence, postérieurement à la formation de la promesse, d'un motif tiré de la continuité des services publics ou de la protection des libertés auxquels le domaine en cause est affecté qui imposerait le maintien du bien dans le domaine public* ».

12. Les dispositions de l'article L. 2141-2 permettent de procéder à un déclassement anticipé et celles de L. 3112-4 autorisent la conclusion d'une promesse de vente dès la décision de déclassement, alors même que, dans les deux cas, « *les nécessités du service public (...) justifient que [la] désaffectation ne prenne effet que dans un délai fixé* ». Une telle désaffectation programmée a pour objectif de permettre la continuité du service public.

13. Or, la délibération contestée ne prévoit aucune continuité du service public thermal, son objet étant au contraire de mettre fin au service public par un déclassement précédant une désaffectation « immatérielle ». Cette délibération mentionne seulement que la désaffectation et la résiliation « *prendront effet dans le délai maximum d'un an de la signature de la promesse* » mais ne prévoit aucune mesure de désaffectation effective, même future, ni aucun constat de désaffectation. Elle ne relève pas du champ d'application de l'une ou l'autre des dispositions précitées. Au demeurant et en l'absence de continuité du service public, cette délibération n'a pas été précédée de l'étude d'impact pluriannuelle prévue et n'est pas motivée au sens des dispositions précitées. De même, elle autorise la conclusion d'une promesse de vente sans aucune clause particulière mais également la vente des thermes sous la seule condition de réalisation d'investissements, à savoir la « *construction de l'extension des thermes et du Spa dans un délai de deux ans à compter de la signature de l'acte définitif* ». Dès lors, la commune n'est pas fondée à soutenir que la délibération en litige opère un déclassement anticipé ou autorise une promesse de vente dans les conditions prévues aux articles L. 2141-2 et L. 3112-4 du code général de la propriété des personnes publiques. Par suite, la délibération est illégale en

tant qu'elle cède un bien affecté à un service public et faisant partie du domaine public communal.

En ce qui concerne la cession de la parcelle cadastrée G n° 844 d'une superficie de 904 m²

14. La parcelle G n° 844 est affectée à l'usage direct du public pour le stationnement et, ainsi qu'il ressort des clichés non contestés, aménagée à cette fin par l'installation d'un portique et d'un panneau routier signalant son usage de parking. Aucune pièce du dossier ne justifie qu'elle ne serait pas accessible par une voie ouverte à la circulation du public. Ainsi et par application des dispositions citées au point 3, cette parcelle relève du domaine public de la commune. Par suite, les requérants sont fondés à soutenir que la délibération contestée est illégale en tant qu'elle autorise sa vente, sans déclassement préalable.

15. Il résulte de tout ce qui précède, et sans qu'il soit besoin d'examiner l'autre moyen de la requête, que la délibération contestée est illégale en ce qu'elle « autorise » la désaffectation du service public thermal ainsi que le déclassement et la cession du domaine public communal de l'ensemble des biens immobiliers composant l'établissement thermal, outre la cession de la parcelle G n° 844. L'opération prévue par la délibération constituant un tout, elle ne peut qu'être annulée dans son ensemble.

Sur les conclusions au titre des dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative :

16. Partie perdante, la commune de Montbrun-les-Bains ne peut prétendre à l'allocation d'une quelconque somme au titre des dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative. En revanche, il y a lieu de la condamner sur le même fondement à verser une somme de 500 euros, chacun, à M. Loyau, M. Delhuille, Mmes Collet Remark et Borel au même titre.

DECIDE :

Article 1^{er} : La délibération du 28 novembre 2018 est annulée.

Article 2 : La commune de Montbrun-les-Bains versera une somme de 500 euros, chacun, à MM. Loyau et Delhuille, à Mmes Collet Remark et Borel au titre des dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Article 3 : Les conclusions de la commune au titre des dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative sont rejetées.

Article 4 : Le présent jugement sera notifié à Me Bracq et à Me Le Chatelier en application de l'article 13 de l'ordonnance n°2020-305 du 25 mai 2020.

Délibéré après l'audience du 20 février 2020, à laquelle siégeaient :
M. Dufour, président,
Mme Triolet, premier conseiller,
M. Ruocco-Nardo, conseiller.

Lu en audience publique le 31 mars 2020.

Le rapporteur,

Le président,

A. Triolet

P. Dufour

Le greffier,

C. Jasserand

La République mande et ordonne au préfet de la Drôme en ce qui le concerne et 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.