

**COUR ADMINISTRATIVE D'APPEL
DE LYON**

N° 18LY02795

M. Ludovic FARDIN

Mme Sophie Lesieux
Rapporteur

Mme Geneviève Gondouin
Rapporteur public

Audience du 17 octobre 2019
Lecture du 14 novembre 2019

01-01-07
135-01-015-01
C

RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

AU NOM DU PEUPLE FRANÇAIS

La cour administrative d'appel de Lyon

4^{ème} chambre

Vu la procédure suivante :

Procédure contentieuse antérieure

M. Fardin a demandé au tribunal administratif de Lyon d'annuler la délibération n° 2016/2329 du 26 septembre 2016 par laquelle le conseil municipal de Lyon a décidé de céder à la société civile de construction vente (SCCV) Lyon Serin, la parcelle de terrain cadastrée sous le n° 31 de la section AE sur laquelle est édifié un bâtiment dénommé « ancien collège de Serin ».

Par un jugement n° 1609214 du 24 mai 2018, le tribunal administratif de Lyon a rejeté sa demande.

Procédure devant la cour

Par une requête, enregistrée le 26 juillet 2018, M. Fardin, représenté par la SELARL Urban Conseil, demande à la cour :

- 1°) d'annuler le jugement du tribunal administratif de Lyon du 24 mai 2018 ;
- 2°) d'annuler la délibération du 26 septembre 2016 ;
- 3°) de mettre à la charge de la commune de Lyon 1 800 euros au titre des frais liés au litige de première instance et la même somme au titre des frais liés au litige d'appel sur le fondement de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Il soutient que :

- la délibération en litige a eu pour effet de céder, sans déclassement préalable, une dépendance du domaine public communal, en violation du principe d’inaliénabilité du domaine public ; les premiers juges auraient dû relever d’office l’inexistence de cette délibération ;
- la délibération du 2 juillet 2018 n’a pu valablement régulariser rétroactivement l’absence de déclassement de la parcelle préalablement à sa cession ; d’une part, les conditions prévues par l’article 12 de l’ordonnance n° 2017-562 du 19 avril 2017 n’étaient pas remplies, et d’autre part, cette ordonnance n’avait pas été ratifiée par le parlement et ne pouvait valablement habilitier les personnes publiques à procéder à des déclassements rétroactifs ;
- c’est à tort que les premiers juges ont rejeté sa demande comme étant tardive compte tenu de l’inexistence de la délibération contestée ; en tout état de cause, cette délibération a fait l’objet d’une publication au bulletin officiel de la commune le 17 octobre 2016, sa demande enregistrée au greffe du tribunal administratif le 19 décembre suivant n’était pas tardive ;
- l’opération en cause n’est pas une simple cession mais doit être requalifiée en commande publique ;
- les conseillers municipaux n’ont pas été informés de la teneur des différentes offres reçues dans le cadre de la procédure formalisée de mise en concurrence et ce, en méconnaissance de l’article L. 2121-13 du code général des collectivités territoriales ;
- la cession du tènement en cause, qui appartient au domaine public de la commune, n’a pas fait l’objet d’un déclassement préalable, en méconnaissance du principe d’inaliénabilité du domaine public ;
- la délibération du 26 septembre 2016 est intervenue en méconnaissance des principes généraux de la commande publique ; la consultation n’a pas fait l’objet d’une publicité suffisante, les candidats n’ont pas été informés des critères de sélection des offres, le principe d’égalité de traitement des candidats ne semble pas avoir été respecté ;
- la commune n’a pas respecté la procédure de mise en concurrence qu’elle s’était elle-même fixée.

Par un mémoire en défense, enregistré le 15 décembre 2018, la commune de Lyon, représentée par la SELARL Itinéraires Avocats, conclut au rejet de la requête et à ce qu’une somme de 4 500 euros soit mise à la charge de M. Fardin sur le fondement de l’article L. 761-1 du code de justice administrative.

Elle fait valoir que :

- la délibération contestée a été affichée le 5 octobre 2016, cette formalité suffisait à faire courir le délai de recours contentieux ; la publication de la délibération au bulletin officiel n’a ni prorogé, ni ouvert un nouveau délai de recours ;
- M. Fardin ne justifie pas d’un intérêt à agir, ni en sa qualité de contribuable local, ni en sa qualité de voisin du tènement concerné ;
- les conclusions aux fins de déclaration d’inexistence sont nouvelles en appel et donc irrecevables ; en tout état de cause, d’une part, le conseil municipal a prononcé, par délibération du 2 juillet 2018, le déclassement rétroactif du bien concerné sur le fondement de l’article 12 de l’ordonnance n° 2017-562 du 19 avril 2017 ; ni les dispositions de cette ordonnance, ni la délibération du 2 juillet 2018 prise sur leur fondement ne sont entachées de violation du principe de non-rétroactivité des actes administratifs ; d’autre part, le défaut de déclassement préalable n’est, en droit, jamais sanctionné au titre de l’inexistence ;
- les conseillers municipaux ont été suffisamment informés des caractéristiques de la cession et des conditions de vente ;
- l’opération ne peut être requalifiée de « commande publique » ; l’appelant ne peut utilement se prévaloir d’une atteinte aux principes généraux de la commande publique ; en tout

état de cause, la consultation a fait l'objet d'une publicité suffisante et adéquate, les acquéreurs potentiels avaient parfaitement connaissance des éléments qui seraient pris en compte pour sélectionner l'acquéreur et chacun d'entre eux était libre de présenter le projet de son choix ; à cet égard, elle ne s'était fixée aucune règle ou critère ferme et intangible.

Un mémoire présenté pour M. Fardin, enregistré le 21 août 2019, n'a pas été communiqué.

Par une ordonnance du 4 juillet 2019, l'instruction a été close le 26 août 2019.

Vu les autres pièces du dossier ;

Vu :

- le code général des collectivités territoriales ;
- le code général de la propriété des personnes publiques ;
- 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 Lesieux ;
- les conclusions de Mme Gondouin, rapporteur public ;
- et les observations de Me Drouin, représentant M. Fardin, et celles de Me Cottet-Emard, représentant la ville de Lyon.

Considérant ce qui suit :

1. Par une délibération n° 2016/2329 du 26 septembre 2016, le conseil municipal de Lyon a approuvé la cession du tènement communal dénommé le « collègue de Serin » à la société civile de construction vente (SCCV) Lyon Serin au prix de 1 250 000 euros et a autorisé le maire à signer le compromis de vente, l'acte authentique ainsi que tout document y afférent. Par un jugement du 24 mai 2018, dont M. Fardin demande l'annulation, le tribunal administratif de Lyon a rejeté, comme tardive, sa demande dirigée contre cette délibération.

2. En premier lieu, aux termes de l'article R. 421-1 du code de justice administrative, dans sa version alors en vigueur, « *Sauf en matière de travaux publics, la juridiction ne peut être saisie que par voie de recours formé contre une décision, et ce, dans les deux mois à partir de la notification ou de la publication de la décision attaquée.* ». 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. (...) Le maire peut certifier, sous sa responsabilité, le caractère exécutoire de ces actes. (...)* ».

3. La délibération litigieuse, qui approuve la cession d'un tènement communal à une société privée et autorise le maire à signer le compromis de vente, est dépourvue de caractère général et impersonnel et ne revêt donc pas un caractère réglementaire. M. Fardin ne peut dès

lors, ainsi que l'a jugé le tribunal, utilement se prévaloir des dispositions des articles L. 2121-24 et R. 2121-10 du code général des collectivités territoriales imposant, pour les communes de 3 500 habitants et plus, la publication dans un recueil des actes administratifs du dispositif des seules délibérations ayant un caractère réglementaire. Il résulte des dispositions citées au point 2 qu'une publication effectuée, par voie d'affichage, suffisait à faire courir le délai de recours contentieux à l'encontre de la délibération du 26 septembre 2016, dès lors qu'une publication dans un recueil autre que le journal officiel n'était imposée par aucun texte législatif ou réglementaire lui-même publié au Journal officiel de la République française.

4. Il ressort des pièces du dossier, en particulier du certificat d'affichage établi par le maire de Lyon le 4 avril 2017, que la délibération contestée a été affichée à l'annexe de l'Hôtel de Ville le 5 octobre 2016 pendant deux mois. Le délai de recours contentieux, courant à compter du premier jour d'affichage, était dès lors expiré à la date du 19 décembre 2016 à laquelle la demande de M. Fardin a été enregistrée au greffe du tribunal administratif de Lyon. La circonstance que la délibération en litige a également fait l'objet, le 17 octobre 2016, d'une publication au bulletin officiel de la ville de Lyon n'a pas eu pour effet de proroger le délai de recours contentieux.

5. En second lieu, M. Fardin soutient que les premiers juges, saisis d'un recours en excès de pouvoir dirigé contre un acte juridiquement inexistant, étaient tenus d'en constater d'office la nullité et ne pouvaient, dès lors, lui opposer aucun délai de recours.

6. 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 leur désaffectation et l'intervention d'une décision expresse de déclassement. Toutefois, aucune disposition législative ni réglementaire n'impose qu'une décision de déclassement soit prise préalablement à la délibération du conseil municipal approuvant le principe d'une cession d'un bien immobilier appartenant au domaine public communal. Ainsi, la circonstance que la délibération du 26 septembre 2016 n'a pas été précédée d'une décision expresse de déclassement n'est pas de nature à la rendre nulle et non avenue.

7. Il découle de ce qui précède que le tribunal administratif n'a pas entaché son jugement d'irrégularités en ne relevant pas d'office l'inexistence juridique alléguée de la délibération du 26 septembre 2016 et en accueillant la fin de non-recevoir opposée par la commune tirée de la tardiveté de la demande de M. Fardin. Par suite, et sans qu'il soit besoin d'examiner la fin de non-recevoir opposée par l'intimé ni les autres moyens de la requête, l'appelant n'est pas fondé à soutenir que c'est à tort que le tribunal administratif de Lyon a rejeté sa demande.

8. Il en résulte que sa requête doit être rejetée y compris ses conclusions présentées au titre des frais liés au litige de première instance et d'appel. Dans les circonstances de l'espèce, les conclusions présentées par la commune de Lyon sur le fondement de l'article L. 761-1 du code de justice administrative doivent également être rejetées.

DÉCIDE :

Article 1^{er} : La requête de M. Fardin est rejetée.

Article 2 : Les conclusions présentées par la commune de Lyon sur le fondement de l'article L. 761-1 du code de justice administrative sont rejetées.

Article 3 : Le présent arrêt sera notifié à M. Ludovic Fardin et à la commune de Lyon.

Délibéré après l'audience du 17 octobre 2019, à laquelle siégeaient :
M. d'Hervé, président de chambre,
Mme Michel, président-assesseur,
Mme Lesieux, premier conseiller.

Lu en audience publique, le 14 novembre 2019.

Le rapporteur,

Le président,

S. Lesieux

J.-L. d'Hervé

Le greffier,

J. Billot

La République mande et ordonne au ministre de l'intérieur, en ce qui le concerne ou à tous huissiers de justice à ce requis en ce qui concerne les voies de droit commun contre les parties privées, de pourvoir à l'exécution de la présente décision.

Pour expédition,
Le greffier,