

**TRIBUNAL ADMINISTRATIF
DE DIJON**

N° 2400569 - 2402751

Mme Florence LOURY

Mme Valérie Zancanaro
Rapporteure

Mme Nelly Ach
Rapporteure publique

Audience du 15 mai 2025
Décision du 5 juin 2025

24-01
C

RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

AU NOM DU PEUPLE FRANÇAIS

Le tribunal administratif de Dijon

(1^{ère} chambre)

Vu la procédure suivante :

I. Par une requête enregistrée le 20 février 2024 sous le n° 2400569, Mme Florence Loury, représentée par Me Abramowitch, demande au tribunal :

1°) d'annuler la délibération n°2023-170 du 21 décembre 2023 par laquelle le conseil municipal d'Auxerre a approuvé la cession à la société par actions simplifiées AJA Football de la parcelle cadastrée CO 464 et, pour partie, la parcelle attenante cadastrée CO 431, sises route de Vaux, au prix de 308 000 euros hors taxes ;

2°) de mettre à la charge de la commune d'Auxerre « le remboursement des sommes qu'elle pourrait être contrainte d'engager (...) a minima lui verser la somme d'un euro symbolique » au titre des dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Elle soutient que :

- sa requête est recevable dès lors qu'elle justifie d'un intérêt pour agir en sa qualité de conseillère municipale d'Auxerre ;
- les membres du conseil municipal n'ont pas été rendus destinataires d'une note explicative de synthèse, en méconnaissance de l'article L. 2121-12 du code général des collectivités territoriales ;
- la délibération en litige est insuffisamment motivée, dès lors que les conditions de la vente et ses caractéristiques essentielles ne sont pas précisément identifiées ;
- l'information donnée aux membres du conseil municipal est incomplète, en méconnaissance de l'article L. 2121-13 du code général des collectivités territoriales ;

- les parcelles en litige appartenant au domaine public communal, leur cession sans déclassement préalable méconnaît l'article L. 2141-1 du code général de la propriété des personnes publiques ;

- le prix de cession des parcelles, qui est très inférieur à la valeur du marché, est entaché d'une erreur manifeste d'appréciation, dès lors que l'évaluation faite par les services de l'Etat s'appuie sur une méthode inappropriée et une description erronée du bien ; cette cession à un prix inférieur à la valeur des terrains n'est pas justifiée par un motif d'intérêt général et ne comporte pas des contreparties effectives et suffisantes pour la commune.

Par des mémoires en défense enregistrés les 15 avril 2024 et 14 février 2025, la société par actions simplifiées AJA Football conclut au rejet de la requête.

Elle fait valoir que les moyens invoqués ne sont pas fondés.

Par un mémoire en défense enregistré le 13 février 2025, la commune d'Auxerre, représentée par Me Corneloup, conclut au rejet de la requête et à ce que soit mise à la charge de Mme Loury la somme de 4 000 euros au titre des dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Elle fait valoir que les moyens invoqués ne sont pas fondés.

La procédure a été communiquée à l'association AJA Omnisport, qui n'a pas produit d'observations.

Par une ordonnance du 12 mars 2025, la clôture de l'instruction a été fixée au 28 mars 2025.

II. Par une requête et un mémoire enregistrés les 12 août 2024 et 18 mars 2025 sous le n° 2402751, Mme Florence Loury, représentée par Me Abramowitch, demande au tribunal :

1°) d'annuler la délibération n° 2024-084 du 27 juin 2024 par laquelle le conseil municipal d'Auxerre a constaté la désaffectation, prononcé le déclassement et approuvé la cession à la société par actions simplifiées AJA Football, la parcelle cadastrée CO 464 et, pour partie, la parcelle attenante cadastrée CO 431, sises route de Vaux, au prix de 308 000 euros hors taxes ;

2°) d'enjoindre à « la commune d'Auxerre de saisir le juge du contrat » à défaut d'accord avec son cocontractant pour la résiliation du contrat de vente ou de la promesse de vente, dans un délai de quatre mois à compter de la notification du jugement à intervenir ;

3°) de mettre à la charge de la commune d'Auxerre la somme de 2 500 euros au titre des dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Elles soutient que :

- sa requête est recevable dès lors qu'elle justifie d'un intérêt pour agir en sa qualité de conseillère municipale d'Auxerre ;

- le conseil municipal d'Auxerre est incompétent au regard des compétences transférées par la commune à la communauté de l'Auxerrois telles qu'elles figurent dans les statuts de cet établissement public intercommunal ;

- les membres du conseil municipal n'ont pas été rendus destinataires d'une note explicative de synthèse, en méconnaissance de l'article L. 2121-12 du code général des collectivités territoriales ;
- cette délibération est incomplète, dès lors que les documents annexés et l'autorisation donnée au maire ou à son représentant « à signer tous actes à intervenir » n'ont pas permis aux membres du conseil municipal de se prononcer utilement sur les affaires de la commune, en méconnaissance de l'article L. 2121-13 du code général des collectivités territoriales ;
- la délibération en litige est insuffisamment motivée, dès lors que les conditions de la vente et ses caractéristiques essentielles ne sont pas précisément identifiées, et notamment en ce qui concerne la parcelle cadastrée CO 431 ;
- la désaffectation des parcelles en litige est entachée d'une erreur de fait, dès lors que ces parcelles demeurent accessibles et exploitées ;
- le déclassement de ces parcelles n'est pas justifié par un motif d'intérêt général, en méconnaissance de l'article L. 2141-1 du code général de la propriété des personnes publiques ;
- l'engagement de la commune d'Auxerre à attribuer « une subvention annuelle à due concurrence des frais engagés par l'association, sur production des justificatifs de l'année N -1 » est entaché d'une erreur de droit au regard des articles L. 113-2, R. 113-2 et suivants du code du sport ;
- le prix de cession des parcelles, qui est très inférieur à la valeur du marché, est entaché d'une erreur manifeste d'appréciation, dès lors que l'évaluation faite par les services de l'Etat s'appuie sur une méthode inappropriée et une description erronée du bien ; cette cession à un prix inférieur à la valeur des terrains n'est pas justifiée par un motif d'intérêt général et ne comporte pas des contreparties effectives et suffisantes pour la commune ;
- le projet d'aménagement global des parcelles n'est pas conforme au plan de prévention des risques de l'Yonne dont la révision a été approuvée par délibération du 27 juin 2024 du conseil municipal d'Auxerre ;
- ce projet est entaché d'une erreur manifeste d'appréciation au regard de l'objectif de « zéro artificialisation nette » et induit la disparition d'un « îlot de fraîcheur » ;
- le choix d'implantation de ce projet est entaché d'une erreur de fait, dès lors qu'il existe d'autres terrains plus appropriés au regard des impacts sur l'environnement.

Par des mémoires en défense enregistrés les 13 février 2025 et 28 mars 2025, la commune d'Auxerre, représentée par Me Corneloup, conclut au rejet de la requête et à ce que soit mise à la charge de Mme Loury la somme de 4 000 euros au titre des dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Elle fait valoir que les moyens invoqués ne sont pas fondés.

Par un mémoire en défense enregistré le 14 février 2025, la société par actions simplifiées AJA Football conclut au rejet de la requête.

La procédure a été communiquée à l'association AJA Omnisport, qui n'a pas produit d'observations.

Par une ordonnance du 28 mars 2025, la clôture de l'instruction a été fixée au 11 avril 2025.

En application de l'article R. 613-1-1 du code de justice administrative, des pièces ont été produites le 2 mai 2025 par la commune d'Auxerre à la demande du tribunal et communiquées à Mme Loury, la société AJA Football et l'association AJA Omnisport.

Un mémoire a été enregistré le 7 mai 2025 pour Mme Loury et n'a pas été communiqué, l'instruction étant close.

Par un courrier du 9 mai 2025, les parties ont été informées, en application des dispositions de l'article R. 611-7-3 du code de justice administrative, de ce que le tribunal était susceptible, dans l'hypothèse où il annulerait la délibération en litige, d'enjoindre à la commune d'Auxerre de prendre une nouvelle délibération afin de régulariser le vice dont elle est entachée.

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 ont été régulièrement averties du jour de l'audience.

Ont été entendus au cours de l'audience publique :

- le rapport de Mme Zancanaro,
- les conclusions de Mme Ach, rapporteure publique,
- les observations de Me Abramowitch, représentant Mme Loury, et de Me Corneloup, représentant la commune d'Auxerre.

Considérant ce qui suit :

1. Les requêtes n°s 2400569 et 2402751 opposent les mêmes parties, concernent le même projet d'opération immobilière et ont fait l'objet d'une instruction commune. Il y a lieu de les joindre pour statuer par un seul jugement.

2. Par une délibération n° 2023-170 du 21 décembre 2023, le conseil municipal d'Auxerre a autorisé, d'une part, la cession à la société par actions simplifiées AJA Football de la parcelle domaniale cadastrée CO 464 et, pour partie, la parcelle attenante cadastrée CO 431, sises route de Vaux, au prix de 308 000 euros hors taxes et, d'autre part, la signature d'une convention cadre entre la société AJA football, l'association AJA omnisport et la commune d'Auxerre. Puis, par une délibération n° 2024-084 du 27 juin 2024, le conseil municipal d'Auxerre a constaté la désaffectation de ces deux parcelles, a prononcé leur déclassement, a approuvé leur cession dans les mêmes termes que la délibération du 21 décembre 2023 et a autorisé la signature d'une convention cadre, également entre les mêmes parties et dans les mêmes termes que la délibération du 21 décembre 2023. Mme Loury demande au tribunal d'annuler ces deux délibérations.

Sur les conclusions à fin d'annulation :

En ce qui concerne la légalité de la délibération n° 2023-170 du 21 décembre 2023 :

3. 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 mentionnée à l'article L. 1 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* ». Aux termes de l'article L. 2141-1 de ce code : « *Un bien d'une personne publique mentionnée à l'article L. 1, qui n'est plus affecté à un service public ou à l'usage direct du public, ne fait plus partie du domaine public à compter de l'intervention de l'acte administratif constatant son déclassement* ». Selon l'article L. 3111-1 de ce code : « *Les biens des personnes publiques mentionnées à l'article L. 1, qui relèvent du domaine public, sont inaliénables et imprescriptibles* ». Enfin, l'article L. 3112-4 de ce code dispose : « *Un bien relevant du domaine public peut faire l'objet d'une promesse de vente ou d'attribution d'un droit réel civil dès lors que la désaffectation du bien concerné est décidée par l'autorité administrative compétente et que les nécessités du service public ou de l'usage direct du 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. (...)* ». Il résulte de ces dispositions qu'en l'absence de toute décision de déclassement préalable, une parcelle dépendant du domaine public d'une personne publique ne peut être cédée sans méconnaître le principe d'inaliénabilité du domaine public.

4. Il ressort des pièces du dossier que la commune d'Auxerre est propriétaire de la parcelle CO 464 et, pour partie, de la parcelle CO 431, qui sont affectées au service public du camping dont la délégation de gestion a été confiée à la société Frery jusqu'au 31 décembre 2023. Il ne ressort pas des pièces du dossier qu'à la date de la délibération en litige autorisant la cession de ces parcelles, qui relèvent du domaine public communal, l'autorité compétente ait décidé le déclassement des biens en cause. Dans ces conditions, et alors que la commune d'Auxerre n'apporte aucun élément de nature à contredire cette analyse, le conseil municipal, en approuvant la cession de biens appartenant au domaine public communal alors que ces derniers n'avaient pas fait l'objet d'une décision de déclassement, a méconnu le principe d'inaliénabilité du domaine public.

5. Il résulte de ce qui précède, sans qu'il soit besoin d'examiner les autres moyens de la requête n° 2400569, que Mme Loury est fondée à demander l'annulation de la délibération du 21 décembre 2023.

En ce qui concerne la légalité de la délibération n° 2024-084 du 27 juin 2024 :

6. 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 (...)* ». Selon l'article L. 2121-13 de ce 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 ».

7. Le défaut d'envoi de la note explicative de synthèse prévue à l'article L. 2121-12 du code général des collectivités territoriales entache d'irrégularité les délibérations prises, à moins que le maire n'ait fait parvenir aux membres de l'assemblée délibérante, en même temps que la convocation, les documents leur permettant de disposer d'une information adéquate pour exercer utilement leur mandat. Cette obligation, qui doit être adaptée à la nature et à l'importance des affaires, doit permettre aux conseillers municipaux 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. 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.

8. La requérante fait valoir qu'aucune note explicative de synthèse n'a été envoyée aux conseillers municipaux et que la transmission du projet de délibération ayant pour objet « Parcelles cadastrées CO 464 et 431 pour partie sises route de Vaux - Désaffectation et déclassement du domaine public puis cession des terrains et locaux faisant partie de l'ensemble immobilier » et de la « convention cadre » qui y était annexée, était insuffisante pour permettre aux élus de comprendre les conséquences de ce projet pour la commune.

9. Il est constant que, préalablement à la réunion du 27 juin 2024, les conseillers municipaux d'Auxerre n'ont pas reçu la note explicative de synthèse telle que prévue par les dispositions de l'article L. 2121-12 du code général des collectivités territoriales. La commune d'Auxerre fait néanmoins valoir que le dossier transmis aux conseillers municipaux, composé du projet de délibération, de l'avis des domaines, du projet de « convention cadre tripartite » et d'une notice des travaux, était suffisant pour appréhender le contexte, comprendre les motifs des mesures envisagées et apprécier leurs implications.

10. Toutefois, d'une part, alors qu'il ressort des pièces du dossier que la disparition du camping municipal et la cession des deux parcelles CO 464 et 431 en litige sont motivées par la volonté de la commune de favoriser un « aménagement global de la plaine sportive autour du stade abbé Deschamps », les conseillers municipaux n'ont été destinataires d'aucune information sur ce projet qui ne saurait s'analyser comme une simple opération patrimoniale. Dans ces conditions, ils n'ont pas été mis à même d'apprécier si l'intérêt public local attaché à la création d'un tel site dédié aux équipements sportifs justifiait la suppression de ce service public et la vente des terrains sur laquelle ils étaient appelés à délibérer.

11. D'autre part, contrairement à son intitulé qui ne fait mention que de la cession des parcelles CO 464 et 431, la délibération a également pour objet d'autoriser la signature d'une convention tripartite entre la commune d'Auxerre, la SAS AJA Football et l'association AJA Omnisport visant à définir les nouvelles conditions d'occupation de terrains qualifiés d'« ancien site », qui abritent actuellement les infrastructures de la section tennis de l'association AJA Omnisport, et les modalités de transfert de ces installations vers les parcelles CO 464 et 431, qualifiées de « nouveau site ». Or, aucun plan ne leur ayant été communiqué, les élus n'avaient connaissance ni de la localisation précise ni de la superficie de ces terrains. En outre, l'annexe au projet de convention intitulée « Notice des travaux concernant le Nouveau Site », transmise aux conseillers municipaux, ne contenait aucune description des travaux ni la moindre estimation financière. De même, s'il était

indiqué dans le projet de convention que « la Ville était emphytéote d'une partie de l'ancien site » et qu'elle devrait résilier sans indemnité, lors du transfert des activités de l'association, son « titre d'occupation », aucune mention n'était faite du ou des propriétaires des parcelles de l'ancien site ni de l'identité du bailleur avec lequel la commune aurait souscrit un bail emphytéotique. Enfin, il était stipulé à l'annexe 2 du projet de convention qu'au titre des charges concernant le « nouveau site », « la Ville s'engage à attribuer une subvention annuelle à due concurrence des frais engagés » à la section tennis de l'association AJA Omnisport, sans que les élus soient informés ni des motifs d'intérêt général justifiant le subventionnement de cette personne privée ni des montants susceptibles d'être versés par la commune. Dans ces conditions, les conseillers municipaux qui ne pouvaient être éclairés ni par la motivation laconique du projet de délibération sur cette question ni par le contenu difficilement intelligible du projet de convention, n'étaient pas en mesure d'apprécier les implications juridiques et financières pour la collectivité de la signature de ce contrat tripartite.

12. Par suite, Mme Loury est fondée à soutenir, qu'en méconnaissance des articles L. 2121-12 et L. 2121-13 du code général des collectivités territoriales, les membres du conseil municipal d'Auxerre n'ont pas bénéficié d'une information suffisamment complète, claire et précise pour leur permettre de participer de manière effective aux débats et de se prononcer en toute connaissance de cause sur la cession des parcelles CO 464 et 431 et la signature de la convention tripartite objet de la délibération en litige.

13. Il résulte de tout ce qui précède, sans qu'il soit besoin de se prononcer sur les autres moyens de la requête n° 2402751, que Mme Loury est fondée à demander l'annulation de la délibération du 27 juin 2024.

Sur les conclusions à fin d'injonction :

14. L'annulation d'un acte détachable d'un contrat de droit privé n'impose pas nécessairement à la personne publique partie au contrat de saisir le juge du contrat afin qu'il tire les conséquences de cette annulation. Il appartient au juge de l'exécution de rechercher si l'illégalité commise peut être régularisée et, dans l'affirmative, d'enjoindre à la personne publique de procéder à cette régularisation. Lorsque l'illégalité commise ne peut être régularisée, il lui appartient d'apprécier si, eu égard à la nature de cette illégalité et à l'atteinte que l'annulation ou la résolution du contrat est susceptible de porter à l'intérêt général, il y a lieu d'enjoindre à la personne publique de saisir le juge du contrat afin qu'il tire les conséquences de l'annulation de l'acte détachable.

15. La délibération n° 2024-084 du 27 juin 2024 du conseil municipal de la commune d'Auxerre étant annulée, ainsi qu'il a été dit au point 13, pour un vice de procédure seul à même de fonder l'annulation, il y a seulement lieu d'enjoindre à la commune d'Auxerre de procéder à la régularisation de ce vice en adoptant une nouvelle délibération dans un délai de quatre mois à compter de la notification du présent jugement.

Sur les frais liés au litige :

16. Les dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative font obstacle à ce que la requérante, qui n'est pas la partie perdante dans la présente instance, verse quelque somme que ce soit à la commune d'Auxerre au titre des frais exposés et non compris dans les dépens.

17. En revanche et dans les circonstances de l'espèce, il y a lieu de mettre à la charge de la commune d'Auxerre la somme totale de 1 500 euros à verser à Mme Loury sur le fondement de ces mêmes dispositions.

D É C I D E :

Article 1^{er} : Les délibérations n° 2023-170 du 21 décembre 2023 et n° 2024-084 du 27 juin 2024 du conseil municipal d'Auxerre sont annulées.

Article 2 : Il est enjoint à la commune d'Auxerre de prendre une nouvelle délibération dans un délai de quatre mois à compter de la notification du présent jugement.

Article 3 : La commune d'Auxerre versera à Mme Loury la somme totale de 1 500 euros sur le fondement des dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Article 4 : Le surplus des conclusions de la requête n° 2402751 est rejeté.

Article 5 : Les conclusions présentées par la commune d'Auxerre sur le fondement de l'article L. 761-1 du code de justice administrative sont rejetées.

Article 6 : Le présent jugement sera notifié à Mme Florence Loury, à la commune d'Auxerre, à la société AJA Football et à l'association AJA Omnisport.

Délibéré après l'audience du 15 mai 2025, à laquelle siégeaient :

M. Olivier Rousset, président,
Mme Marie-Eve Laurent, première conseillère,
Mme Valérie Zancanaro, première conseillère.

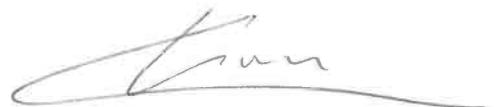
Rendu public par mise à disposition au greffe le 5 juin 2025.

La rapporteure,



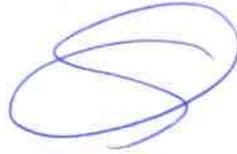
V. Zancanaro

Le président,



O. Rousset

La greffière,

A handwritten signature in blue ink, consisting of several overlapping loops and curves, positioned below the text 'La greffière,'.

C. Chapiron

La République mande et ordonne au préfet de l'Yonne, en ce qui le concerne et à tous commissaires 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 conforme,
La greffière,