

**TRIBUNAL ADMINISTRATIF
DE DIJON**

N° 2101642

A et autres

Mme Océane Viotti
Rapporteure

Mme Nelly Ach
Rapporteure publique

Audience du 11 mai 2023
Décision du 30 juin 2023

24-02-02-01
C+

RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

AU NOM DU PEUPLE FRANÇAIS

Le tribunal administratif de Dijon

(1^{ère} chambre)

Vu la procédure suivante :

Par une requête et des mémoires enregistrés les 21 juin 2021, 7 janvier 2022, 15 juin 2022, 5 septembre 2022, 10 janvier 2023 et 17 avril 2023, A et l'association Sauvons les cerisiers de Lux, représentées par Me Annoot, demandent au tribunal :

1°) d'annuler la délibération du 22 avril 2021 par laquelle le conseil municipal de Lux a approuvé la cession à l'office public d'aménagement et de construction (OPAC) de Saône-et-Loire d'une portion des parcelles AI 293 et AI 320 à l'euro symbolique et autorisé le maire à signer tout document afférent à cette vente ;

2°) d'enjoindre à la commune de Lux, dans l'hypothèse où la cession serait intervenue, de saisir le juge judiciaire afin de faire constater la nullité du contrat de vente, dans un délai de deux mois à compter du jugement à intervenir, sous astreinte de 100 euros par jour de retard ;

3°) de mettre à la charge de la commune de Lux le versement de la somme de 2 000 euros au titre des dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Elles soutiennent que :

- leur requête est recevable, dès lors qu'elles justifient d'un intérêt leur donnant qualité pour agir et que la représentation de l'association en justice par sa présidente a été régularisée par une délibération de l'assemblée générale ;

- la délibération attaquée est insuffisamment motivée, en méconnaissance de l'article L. 2121-29 et du 3^e alinéa de l'article L. 2241-1 du code général des collectivités territoriales, faute de préciser la consistance précise des parcelles cédées ;

- la commune ne démontre pas que le conseil municipal ait été régulièrement convoqué trois jours francs avant la réunion, que la convocation mentionnait les questions portées à l'ordre du jour de façon suffisamment explicite, que les conseillers municipaux ont bénéficié d'une information suffisante et qu'ils ont été rendus destinataires de l'avis du service des domaines préalablement à la réunion, conformément aux articles L. 2121-10, L. 2121-11, L. 2121-13 et L. 2241-1 du code général des collectivités territoriales ;

- l'insuffisance de motivation révèle une incompétence négative du conseil municipal ;

- la cession n'a pas été précédée du déclassement des parcelles concernées, lesquelles appartiennent au domaine public de la commune ;

- la délibération attaquée est entachée d'une erreur de fait, dès lors qu'il existe d'autres terrains sur lesquels pouvait s'implanter le projet immobilier porté par l'OPAC de Saône-et-Loire ;

- cette vente doit être requalifiée en contrat de la commande publique et aurait dû faire l'objet, à ce titre, d'une procédure de publicité et de mise en concurrence, faute de quoi le principe d'égalité a été méconnu ;

- cette vente a le caractère d'une libéralité illicite au profit de l'OPAC ;

- la vente du bien pour un euro symbolique est une aide indirecte qui aurait dû donner lieu à la conclusion d'une convention en application de l'article L. 1511-3 du code général des collectivités territoriales ;

- la commune a commis une erreur manifeste d'appréciation, dès lors que le projet entraîne une artificialisation importante des sols et la disparition d'un îlot de fraîcheur ;

- l'abattage des arbres bordant l'allée du 19 mars 1962 méconnaît les dispositions de l'article L. 350-3 du code de l'environnement.

Par des mémoires en défense enregistrés les 18 septembre 2021, 7 avril 2022 et 5 juillet 2022, la commune de Lux, représentée par Me Bouflija, conclut au rejet de la requête et à ce que soit mise à la charge des requérantes la somme de 2 500 euros au titre des dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Elle fait valoir que :

- à titre principal, la requête est irrecevable, faute pour les requérantes de justifier d'un intérêt pour agir ;

- à titre subsidiaire, aucun des moyens invoqués n'est fondé.

Par un mémoire en défense enregistré le 2 décembre 2022, l'OPAC de Saône-et-Loire, représenté par Me Duverneuil, conclut au rejet de la requête et à ce que soit mise à la charge des requérantes la somme de 3 000 euros au titre des dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Il soutient que :

- à titre principal, la requête est irrecevable dès lors que le mandat pour ester en justice produit par l'association Sauvons les cerisiers de Lux est irrégulier et que les requérantes ne justifient pas d'un intérêt pour agir contre la délibération attaquée ;

- à titre subsidiaire, aucun des moyens invoqués n'est fondé.

Des mémoires ont été enregistrés respectivement le 5 décembre 2022 pour la commune de Lux, le 12 janvier 2023 pour A et l'association Sauvons les cerisiers de Lux et

le 17 avril 2023 pour l'OPAC de Saône-et-Loire, lesquels, dépourvus d'éléments nouveaux utiles au jugement de l'affaire, n'ont pas été communiqués.

Par courrier du 30 mars 2023, les parties ont été informées, en application des dispositions de l'article R. 611-11-1 du code de justice administrative, de la période à laquelle il était envisagé d'appeler l'affaire à l'audience et de la date à partir de laquelle l'instruction était susceptible d'être close dans les conditions prévues par le dernier alinéa de l'article R. 613-1 et le dernier alinéa de l'article R. 613-2 du code de justice administrative.

La clôture immédiate de l'instruction est intervenue le 5 mai 2023 par une ordonnance du même jour.

Vu les autres pièces du dossier.

Vu :

- le code de l'action sociale et des familles ;
- le code de la construction et de l'habitation ;
- le code général des collectivités territoriales ;
- le code général de la propriété des personnes publiques ;
- l'ordonnance n° 2007-137 du 1^{er} février 2007 ;
- 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 Viotti, conseillère,
- les conclusions de Mme Ach, rapporteure publique,
- les observations de Me Annoot, représentant A et autre, celles de Me Bouflija, représentant la commune de Lux et celles de Me Duverneuil, représentant l'OPAC de Saône-et-Loire.

Considérant ce qui suit :

1. Par délibération du 22 avril 2021, le conseil municipal de la commune de Lux a approuvé la cession à l'office public d'aménagement et de construction (OPAC) de Saône-et-Loire d'une portion des parcelles AI 293 et AI 320, à l'euro symbolique, en vue de la construction d'une résidence destinée au logement social des personnes âgées et a autorisé le maire à signer tout document afférent à la vente. A et l'association Sauvons les cerisiers de Lux demandent l'annulation de cette délibération.

Sur les conclusions à fin d'annulation :

En ce qui concerne les fins de non-recevoir opposées en défense :

2. D'une part, une association est régulièrement engagée par l'organe tenant de ses statuts le pouvoir de la représenter en justice, sauf stipulation de ces statuts réservant expressément à un autre organe la capacité de décider de former une action devant le juge

administratif. En l'absence, dans les statuts d'une association, de stipulations réservant expressément à un autre organe la capacité de décider de former une action devant le juge administratif, celle-ci est régulièrement engagée par l'organe tenant des mêmes statuts le pouvoir de représenter cette association ou ce syndicat en justice. Une habilitation à représenter une association ou un syndicat dans les actes de la vie civile doit être regardée comme habilitant à le représenter en justice. Dans le silence des statuts sur ces points, l'action ne peut être régulièrement engagée que par l'assemblée générale.

3. Le défaut de capacité à agir d'une association peut être régularisé en cours d'instance, notamment par la production de statuts modifiés ou d'une délibération de son assemblée générale postérieurs à l'introduction de la requête.

4. Dans la mesure où les statuts de l'association Sauvons les cerisiers de Lux ne précisent pas expressément l'organe ayant la capacité de former une action devant le juge administratif, celle-ci ne peut être régulièrement engagée que par l'assemblée générale de l'association. Par une délibération du 2 septembre 2022, l'assemblée générale a habilité A à représenter l'association en justice pour contester la délibération en litige. Cette délibération a eu pour effet de régulariser la requête enregistrée le 21 juin 2021 au greffe du tribunal. Par suite, la fin de non-recevoir opposée par l'OPAC de Saône-et-Loire à ce titre ne peut qu'être écartée.

5. D'autre part, l'association Sauvons les cerisiers du Lux s'est donné pour objet, en vertu de l'article 2 de ses statuts, d'œuvrer à « la sauvegarde des espaces verts et arborés au centre de Lux », en particulier « la lutte contre l'abattage des arbres », et de mener « toute action en faveur de la protection de la nature et de l'environnement ». Dès lors, elle justifie, au regard de son champ d'intervention aussi bien géographique que matériel, d'un intérêt lui donnant qualité pour contester la délibération du 22 avril 2021 qui autorise la vente de deux parcelles sur lesquelles sont implantées trente-deux arbres trentenaires, cela en contrepartie de la réalisation de logements sociaux, projet qui induira, nécessairement, l'abattage d'une grande partie d'entre eux. En tout état de cause, A dispose de la qualité de contribuable locale, qui lui confère un intérêt à agir à l'encontre de la délibération en litige, laquelle est susceptible d'emporter des conséquences significatives sur les finances et le patrimoine de la collectivité. Par suite, les requérantes justifient d'un intérêt leur donnant qualité pour agir à l'encontre de la délibération attaquée, de sorte que la fin de non-recevoir opposée en défense doit être écartée.

En ce qui concerne la légalité de la délibération du 22 avril 2021 :

6. En premier lieu, aux termes de l'article L. 2121-29 du code général des collectivités territoriales : « *Le conseil municipal règle par ses délibérations les affaires de la commune. (...)* ». Aux termes de l'article L. 2122-21 du même code : « *Sous le contrôle du conseil municipal et sous le contrôle administratif du représentant de l'Etat dans le département, le maire est chargé, d'une manière générale, d'exécuter les décisions du conseil municipal (...) / 7° De passer dans les mêmes formes les actes de vente (...) lorsque ces actes ont été autorisés conformément aux dispositions du présent code ; (...)* ». Aux termes de l'article L. 2241-1 de ce code : « *Le conseil municipal délibère sur la gestion des biens et les opérations immobilières effectuées par la commune, sous réserve, s'il s'agit de biens appartenant à une section de commune, des dispositions des articles L. 2411-1 à L. 2411-19. / Le bilan des acquisitions et cessions opérées sur le territoire d'une commune de plus de 2 000 habitants par celle-ci, ou par une personne publique ou privée agissant dans le cadre d'une*

convention avec cette commune, donne lieu chaque année à une délibération du conseil municipal. Ce bilan est annexé au compte administratif de la commune. / Toute cession d'immeubles ou de droits réels immobiliers par une commune de plus de 2 000 habitants donne lieu à délibération motivée du conseil municipal portant sur les conditions de la vente et ses caractéristiques essentielles. Le conseil municipal délibère au vu de l'avis de l'autorité compétente de l'Etat. Cet avis est réputé donné à l'issue d'un délai d'un mois à compter de la saisine de cette autorité ».

7. La délibération attaquée expose que le conseil municipal de Lux a décidé de céder à l'OPAC de Saône-et-Loire, pour un euro symbolique, les parcelles AI 293 et AI 320, d'une contenance respective de 3,04 et 36,58 ares. Néanmoins, elle indique que l'emprise de « l'ensemble de la voirie rue Joseph Bara », qui « restera dans le domaine public communal », est comprise dans la parcelle AI 320 et que, en conséquence, « la cession à l'OPAC ne comprend pas la totalité des terrains. Le plan de bornage à venir estime la surface totale à céder à environ 2 700 mètres carrés sur les 39,62 ares de la superficie totale ». Par ailleurs, cette délibération autorise la vente des parcelles AI 320 et AI 293 « selon le document d'arpentage », lequel n'a pas été préalablement formalisé. Il s'ensuit que la délibération en litige, qui ne détermine pas l'emprise réellement cédée à l'OPAC de Saône-et-Loire, ne précise pas l'une des caractéristiques essentielles de la vente. Par suite, le moyen tiré de l'insuffisance de motivation doit être accueilli.

8. 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* ».

9. D'une part, il résulte de ces dispositions que doivent être communiqués aux conseillers municipaux les documents nécessaires pour qu'ils puissent se prononcer utilement sur les affaires de la commune soumises à leur délibération. Cette obligation, qui doit être adaptée à la nature et à l'importance des affaires, vise à permettre aux élus 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.

10. D'autre part, si les dispositions précitées de l'article L. 2241-1 du code général des collectivités territoriales imposent que la teneur de l'avis du service des domaines soit, préalablement à la séance du conseil municipal durant laquelle la délibération relative à la décision de cession doit être prise, portée utilement à la connaissance de ses membres, elles n'imposent pas en revanche que le document lui-même établi par le service des domaines soit remis aux membres du conseil municipal avant la séance à peine d'irrégularité de la procédure d'adoption de cette délibération.

11. Il ressort des pièces du dossier que, préalablement à l'adoption de la délibération attaquée, le service des domaines a estimé, dans un avis du 4 mars 2021, que la valeur vénale des parcelles AI 293 et AI 320, d'une superficie de 2 700 mètres hors voirie, s'élève à 200 000 euros hors taxe. La commune de Lux fait valoir que la teneur de cet avis était indiquée dans le compte-rendu du bureau municipal du 15 mars 2021, lequel a été communiqué à l'ensemble des conseillers municipaux par courriel du 19 mars 2021. Toutefois, ce compte-rendu se contente de mentionner, de façon elliptique « estimation du

terrain de la MAS par les domaines : 200 000 €, ceci paraît très haut à revoir avec eux », sans indiquer avec précision les parcelles concernées. Si la commune de Lux soutient que, préalablement à la réunion du 21 avril 2022, les conseillers municipaux ont été rendus destinataires du projet de délibération, elle n'en justifie pas. Dans ces conditions, il ne peut être tenu pour établi que la teneur de l'avis du service des domaines ait été utilement portée à la connaissance des conseillers municipaux. En outre, il n'est pas démontré que les motifs de fait et droit qui ont finalement justifié la vente des parcelles AI 293 et AI 320 à un prix nettement inférieur à leur valeur vénale aient été préalablement portés à la connaissance des membres du conseil municipal afin qu'ils puissent en mesurer les implications. Enfin, s'il ressort des mentions de la délibération que cette cession avait déjà fait l'objet d'une précédente délibération le 10 juillet 2020, aucun des éléments portés à la connaissance des conseillers municipaux, tels qu'ils sont retracés dans le cadre de la présente instance, ne leur permettait de comprendre les raisons pour lesquels ils étaient amenés à délibérer à nouveau sur cette même cession. Ainsi, les requérantes sont fondées à soutenir que les conseillers municipaux n'ont pas disposé d'une information adéquate pour l'exercice utile de leur mandat et ont, ainsi, été privés d'une garantie.

12. En troisième lieu, il résulte des dispositions citées au point 6 que le maire ne peut valablement céder un bien communal au nom de la commune sans y avoir été préalablement autorisé par une délibération expresse du conseil municipal. L'assemblée délibérante ne peut davantage, en dehors des cas limitativement énumérés à l'article L. 2122-22 du code général des collectivités territoriales, déléguer au maire le pouvoir, qui lui appartient exclusivement, de décider d'obliger la commune. Ainsi, lorsqu'il entend autoriser le maire à souscrire un contrat portant cession d'un bien communal, 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 figurent notamment l'objet précis de celui-ci ainsi que les éléments financiers exacts et l'identité de l'acquéreur.

13. Ainsi qu'il a été dit au point 7, la délibération attaquée se borne à renvoyer à un document futur de bornage pour fixer la superficie totale des parcelles à céder. Dans ces conditions, le conseil municipal de Lux, qui n'a pas défini avec suffisamment de précision la chose vendue, a méconnu l'étendue de sa compétence. Le moyen tiré de l'erreur de droit doit dès lors être accueilli.

14. En quatrième lieu, 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* ». 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 qu'après qu'ils ont fait l'objet d'une désaffectation et d'une décision expresse de déclassement. En outre, une parcelle communale ne peut être regardée comme affectée à l'usage direct du public en l'absence d'intention de la commune de l'y affecter.

15. Il ressort des pièces du dossier que l'espace vert cédé, librement accessible au public tant par la rue Joseph Bara que par un chemin piétonnier dénommé « allée du 19 mars 1962 », a été aménagé par la commune de Lux lors de la réalisation de la zone d'aménagement concertée dite « Quartier de la Croix Blanche », approuvée par délibération

du 5 juillet 1985. Ce projet d'aménagement a entraîné la construction, sur un ensemble de parcelles agricoles et naturelles, de logements collectifs et individuels répartis autour d'un bois central, que la commune a choisi d'implanter sur les parcelles en litige AI 293 et AI 320. Le règlement du plan d'aménagement de zone prévoit expressément que cet espace boisé, envisagé par la commune comme un élément essentiel du cadre de vie des habitants et de l'intégration paysagère du quartier, sera un « *espace public* » de « *statut public* » faisant partie du « *domaine public* », qu'il sera « *planté d'arbres d'essences variées* » et qu'il « *pourra être clos provisoirement, puis rendu accessible au public lorsque les végétaux seront suffisamment résistants* ». Par ailleurs, le règlement distingue la servitude de boisement « *en domaine public dans le sous-secteur ZB1* », où se situent les parcelles AI 293 et AI 320, et « *en domaine privé dans les sous-secteurs ZB3 et ZB4* ». La commune de Lux ne conteste pas sérieusement qu'à la fin des années 1980, elle a planté sur les parcelles litigieuses trente-deux arbres dont vingt-cinq cerisiers, aujourd'hui trentenaires et ordonnancés de manière à former un triangle végétal entourant une pelouse d'agrément, ni qu'elle procède régulièrement à l'entretien de cet espace arboré, ainsi qu'en témoigne les photographies versées aux dossiers. Par suite, quand bien même la zone d'aménagement concertée aurait été achevée depuis plusieurs années et remplacée par un plan local d'urbanisme, l'ensemble de ces éléments manifeste sans équivoque l'intention de la commune de Lux d'affecter les parcelles AI 293 et AI 320, comme promenade, à l'usage direct du public. Au surplus, la commune a permis à A d'occuper ces parcelles pour une fête de quartier en lui délivrant à cet effet une autorisation d'occupation temporaire du « *domaine public* ». Si cette circonstance est postérieure à la délibération attaquée, elle ne fait que confirmer l'intention de la commune d'affecter cet espace vert au domaine public. Par suite, les terrains en cause sont au nombre de ceux qui ne pouvaient en principe être cédés sans désaffectation et déclassement préalables.

16. La commune de Lux fait néanmoins valoir que la cession en litige peut s'inscrire dans le cadre de l'article L. 3112-1 du code général des collectivités territoriales, aux termes duquel : « *Les biens des personnes publiques mentionnées à l'article L. 1, qui relèvent de leur domaine public, peuvent être cédés à l'amiable, sans déclassement préalable, entre ces personnes publiques, lorsqu'ils sont destinés à l'exercice des compétences de la personne publique qui les acquiert et relèveront de son domaine public* ».

17. Selon l'ordonnance du 1^{er} février 2007 relative aux offices publics de l'habitat : « *Les offices publics d'habitation à loyer modéré et les offices publics d'aménagement et de construction sont transformés en offices publics de l'habitat sans que cette transformation donne lieu à la création de nouvelles personnes morales. / Les offices publics de l'habitat sont soumis aux dispositions des articles L. 421-1 à L. 421-24 du code de la construction et de l'habitation dans leur rédaction issue de la présente ordonnance, sous réserve des dispositions des articles 7 à 13 suivants* ». En vertu de l'article L. 421-1 du code de la construction et de l'habitation : « *Les offices publics de l'habitat sont des établissements publics locaux à caractère industriel et commercial* ».

18. En outre, d'une part, aux termes de l'article L. 631-13 du code de la construction et de l'habitation : « *La résidence-services est un ensemble d'habitations constitué de logements autonomes permettant aux occupants de bénéficier de services spécifiques non individualisables. Les services spécifiques non individualisables sont ceux qui bénéficient par nature à l'ensemble des occupants. Les catégories de ces services sont définies par décret, pris après avis de la Commission nationale de concertation. / Les services spécifiques*

individualisables peuvent être souscrits par les occupants auprès de prestataires. Le délai de préavis préalable à la résiliation de ce contrat ne peut excéder un mois ». L'article L. 631-15 de ce code prévoit : « Sans préjudice de la loi n° 89-462 du 6 juillet 1989 tendant à améliorer les rapports locatifs et portant modification de la loi n° 86-1290 du 23 décembre 1986, lorsqu'un logement situé dans la résidence-services est mis en location : / 1° Le contrat de location précise les services spécifiques non individualisables mentionnés à l'article L. 631-13, fournis au locataire ; / 2° Le bailleur et le locataire sont tenus, respectivement, de fournir et de payer les services non individualisables aux termes convenus. Le paiement mensuel est de droit lorsque le locataire en fait la demande ; / 3° Le contrat de location peut contenir une clause prévoyant la résiliation de plein droit du contrat en cas de non-paiement de ces services. Cette clause peut produire effet dans les conditions prévues à l'article 24 de la loi n° 89-462 du 6 juillet 1989 précitée ; (...) 5° La quittance mentionnée à l'article 21 de ladite loi porte le détail des sommes versées par le locataire en distinguant notamment le loyer, les charges et les services non individualisables ». Aux termes de l'article D. 631-27 du même code : « Les catégories de services spécifiques non individualisables mentionnées à l'article L. 631-13 sont : / 1° L'accueil personnalisé et permanent des résidents et de leurs visiteurs ; / 2° La mise à disposition d'un personnel spécifique attaché à la résidence, le cas échéant complétée par des moyens techniques, permettant d'assurer une veille continue quant à la sécurité des personnes et à la surveillance des biens / 3° Le libre accès aux espaces de convivialité et aux jardins aménagés ».

19. D'autre part, aux termes du I de l'article L. 312-1 du code de l'action sociale et des familles : « Sont des établissements et services sociaux et médico-sociaux, au sens du présent code, les établissements et les services, dotés ou non d'une personnalité morale propre, énumérés ci-après : (...) 6° Les établissements et les services qui accueillent des personnes âgées ou qui leur apportent à domicile une assistance dans les actes quotidiens de la vie, des prestations de soins ou une aide à l'insertion sociale ; (...) ». Selon l'article L. 313-12 du même code : « II.-Sont dénommés résidences autonomie les établissements qui relèvent de façon combinée du 6° du I de l'article L. 312-1 du présent code et de l'article L. 633-1 du code de la construction et de l'habitation et qui accueillent des personnes âgées dépendantes dans des proportions inférieures aux seuils mentionnés au I du présent article. / Les résidences autonomie proposent à leurs résidents des prestations minimales, individuelles ou collectives, qui concourent à la prévention de la perte d'autonomie, définies par décret. Ces prestations, qui peuvent être mutualisées et externalisées, peuvent également être proposées à des non-résidents ». Enfin, l'article D. 312-159-3 du même code prévoit : « La liste des prestations minimales, individuelles ou collectives, concourant à la prévention de la perte d'autonomie, prévue au deuxième alinéa du III de l'article L. 313-12, est celle fixée par l'annexe 2-3-2 ». Cette annexe disposait, dans sa version alors en vigueur : « Prestations minimales, individuelles ou collectives, délivrées par les résidences autonomie : / I. - Prestations d'administration générale : / 1° Gestion administrative de l'ensemble du séjour, notamment l'état des lieux contradictoire d'entrée et de sortie ; / 2° Elaboration et suivi du contrat de séjour, de ses annexes et ses avenants. / II. - Mise à disposition d'un logement privatif, au sens de l'article R. 111-3 du code de la construction et de l'habitation, comprenant en sus des connectiques nécessaires pour recevoir la télévision et installer le téléphone. / III. - Mise à disposition et entretien de locaux collectifs en application de l'article R. 633-1 du code de la construction et de l'habitation : / IV. - Accès à une offre d'actions collectives et individuelles de prévention de la perte d'autonomie au sein de l'établissement ou à l'extérieur de celui-ci. / V. - Accès à un service de restauration par tous moyens. / VI. - Accès à un service de blanchisserie par tous moyens. / VII. - Accès aux moyens de communication, y compris Internet, dans tout ou partie de l'établissement. / VIII. - Accès à

un dispositif de sécurité apportant au résident 24h/ 24h une assistance par tous moyens et lui permettant de se signaler. / IX. - Prestations d'animation de la vie sociale : / - accès aux animations collectives et aux activités organisées dans l'enceinte de l'établissement ; / - organisation des activités extérieures ». Conformément à l'article L. 313-3 de ce même code, les résidences autonomes relevant du 6° de l'article L. 312-1 sont soumises à autorisation délivrée par le président du conseil départemental, le directeur général de l'agence régionale de santé, ou, le cas échéant, conjointement par ces deux autorités.

20. L'OPAC de Saône-et-Loire projette d'édifier sur les parcelles cédées une résidence destinée au logement social des personnes âgées autonomes, comportant trente-et-un logements privatifs et des espaces communs. Il ne ressort pas des pièces du dossier que l'Office, qui envisage seulement de proposer à ses locataires les services prévus par l'article D. 631-27 du code de la construction et de l'habitation ainsi qu'une offre de services individualisable tels que des cours de sport, des conférences thématiques, du portage de courses ou du transport à la demande, délivrera à ses résidents les prestations minimales énumérées par l'article D. 312-159-3 du code de l'action sociale et des familles. Par conséquent, la résidence projetée relèvera de la catégorie des « résidences-services » définies par l'article L. 613-13 du code de la construction et de l'habitation.

21. Or, l'article L. 3112-1 du code général des collectivités territoriales, qui permet à une personne publique de céder à l'amiable, sans déclassement préalable, des biens relevant de son domaine public à une autre personne publique, à la condition qu'ils soient destinés à intégrer le domaine public de la personne publique acquéreuse pour l'exercice de ses compétences, n'autorise pas la cession d'un bien du domaine public à un office public de l'habitat en vue de la construction de logements sociaux sous la forme d'une résidence-services, dès lors que le bien cédé a vocation à intégrer le domaine privé de l'établissement public acquéreur, et non son domaine public.

22. Par suite, à défaut de désaffectation et de décision de déclassement, les parcelles AI 293 et AI 320, qui appartiennent au domaine public de la commune de Lux, ne pouvaient faire l'objet d'une cession à l'OPAC de Saône-et-Loire en vue de la réalisation d'une résidence-services.

23. Il résulte de l'ensemble de ce qui précède que A et autre sont fondées à demander l'annulation de la délibération du 22 avril 2021.

Sur les conclusions à fin d'injonction :

24. 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.

25. Par ailleurs, 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, sauf

si ce contrat a pour objet l'exécution d'un service public ou s'il comporte des clauses qui, notamment par les prérogatives reconnues à la personne publique contractante dans l'exécution du contrat, impliquent, dans l'intérêt général, qu'il relève du régime exorbitant des contrats administratifs.

26. En outre, la seule circonstance que le bien vendu appartenait en réalité au domaine public de la personne publique cédante ne saurait suffire à conférer au contrat de vente un caractère administratif.

27. En l'espèce, la vente par la commune de Lux à l'OPAC de Saône-et-Loire de parcelles en vue de la réalisation de logements sociaux pour personnes âgées n'a pas pour objet l'exécution d'un service public. Il ne résulte pas non plus de la délibération en litige que le contrat de vente comportera des clauses qui impliqueraient, dans l'intérêt général, que le contrat relève du régime exorbitant des contrats administratifs. Par suite, la délibération du 22 avril 2021 a le caractère d'un acte détachable d'un contrat de droit privé.

28. Il résulte de ce qui a été dit au point 12 à 23 que la cession des parcelles AI 293 et AI 320, lesquelles appartiennent au domaine public de la commune de Lux, ne pouvait intervenir qu'après l'adoption d'une décision expresse de déclassement. En l'absence de disposition permettant leur déclassement à titre rétroactif, l'illégalité de la délibération du 22 avril 2021 autorisant leur vente ne peut faire l'objet d'aucune régularisation. Ainsi, l'annulation de la délibération du 22 avril 2021 implique nécessairement la résiliation du contrat de vente, ou, le cas échéant, de la promesse de vente, sans préjudice de la possibilité ouverte à la commune de Lux de conclure un nouveau contrat à la suite d'une décision régulière de déclassement. Il ne résulte pas de l'instruction que les conséquences de la résolution du contrat porteraient une atteinte excessive à l'intérêt général compte tenu de la nature de l'illégalité commise. Il y a lieu, en conséquence, d'enjoindre à la commune de Lux, si elle ne peut obtenir de son cocontractant qu'il accepte la résolution amiable du contrat de vente ou, le cas échéant, de la promesse de vente, de solliciter du juge du contrat cette résolution, dans un délai de quatre mois à compter de la notification du présent jugement.

Sur les frais liés au litige :

29. Les dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative font obstacle à ce que A et l'association Sauvons les cerisiers de Lux, qui ne sont pas les parties perdantes dans la présente instance, versent quelque somme que ce soit à la commune de Lux et à l'OPAC de Saône-et-Loire au titre des frais exposés et non compris dans les dépens.

30. Il y a lieu au contraire de mettre à la charge de la commune de Lux la somme totale de 1 500 euros à verser à A et à l'association Sauvons les cerisiers de Lux sur le fondement de ces mêmes dispositions.

D É C I D E :

Article 1^{er} : La délibération du conseil municipal de Lux du 22 avril 2021 est annulée.

Article 2 : Il est enjoint à la commune de Lux, en l'absence d'accord amiable avec l'OPAC de Saône-et-Loire pour la résiliation du contrat de vente ou, le cas échéant, de la promesse de

vente, de saisir le juge du contrat afin qu'il en prononce la résolution, dans un délai de quatre mois à compter de la notification du présent jugement.

Article 3 : La commune de Lux versera à A et à l'association Sauvons les cerisiers de Lux la somme de 1 500 (mille cinq-cents) euros sur le fondement des dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Article 4 : Les conclusions présentées par la commune de Lux et l'OPAC de Saône-et-Loire sur le fondement de l'article L. 761-1 du code de justice administrative sont rejetées.

Article 5 : Le présent jugement sera notifié à A, désignée représentante unique en application de l'article R. 411-5 du code de justice administrative, à la commune de Lux et à l'OPAC de Saône-et-Loire.

Délibéré après l'audience du 11 mai 2023, à laquelle siégeaient :

M. David Zupan, président,
Mme Marie-Eve Laurent, première conseillère,
Mme Océane Viotti, conseillère.

Rendu public par mise à disposition au greffe le 30 juin 2023.

La rapporteure,

Le président,

O. VIOTTI

D. ZUPAN

La greffière,

C. CHAPIRON

La République mande et ordonne au préfet de Saône-et-Loire, 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,