

**TRIBUNAL ADMINISTRATIF
DE GRENOBLE**

N°2206669

ASSOCIATION VALEURS ET REUSSITES

Mme Frédérique Permingeat
Rapporteur

Mme Aurélie Coutarel
Rapporteur public

Audience du 18 juin 2026
Décision du 2 juillet 2026

C

RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

AU NOM DU PEUPLE FRANÇAIS

Le tribunal administratif de Grenoble

(4^{ème} Chambre)

Vu la procédure suivante :

Par une requête enregistrée le 13 octobre 2022 et des mémoires enregistrés le 30 novembre 2023 et le 17 janvier 2024, l'association Valeurs et réussites, représentée par Me Moullé, demande au tribunal dans le dernier état de ses écritures :

1°) d'annuler pour excès de pouvoir la délibération du 3 octobre 2022 par laquelle le conseil municipal de Valence a retiré la délibération du 27 juin 2022 par laquelle il avait approuvé la cession à son profit d'une partie de la parcelle cadastrée section AW n°202 ;

2°) d'enjoindre à la commune de Valence d'exécuter la délibération du 27 juin 2022 et de conclure avec elle un nouveau compromis de vente dans le délai de 6 mois courant à compter de la date de notification du jugement ;

3°) de mettre à la charge de la commune de Valence la somme de 10 000 euros au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Elle soutient que :

- elle justifie d'un intérêt à demander l'annulation pour excès de pouvoir de la délibération en litige ;
- les conseillers municipaux n'ont pas reçu une information suffisante et sincère avant l'adoption de la délibération en litige ;
- cette délibération n'est pas suffisamment motivée ;
- son adoption aurait dû être précédée d'une procédure contradictoire, en application de l'article L. 122-1 du code des relations entre le public et l'administration ;
- cette délibération est entachée d'un détournement de pouvoir ;

- cette délibération ne peut légalement retirer la délibération du 27 juin 2022 dans la mesure où cette dernière est légale, la parcelle appartenant au domaine privé de la commune, et créatrice de droits.

La commune de Valence, représentée par Me Dumas, a présenté des mémoires enregistrés le 17 novembre 2023, le 20 décembre 2023 et le 7 février 2024 par lesquels elle conclut au rejet de la requête et demande, d'une part, la suppression de plusieurs passages des écritures de la requérante qu'elle juge outrageants et diffamatoires, et, d'autre part, une somme de 2 000 euros au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Elle fait valoir que :

- l'association requérante ne justifie plus d'un intérêt à demander l'annulation pour excès de pouvoir de la délibération en litige ;
- les moyens qu'elle invoque ne sont pas fondés.

Le préfet de la Drôme a présenté des observations, enregistrées le 16 mai 2024.

Vu les autres pièces du dossier.

Vu :

- le code général des collectivités territoriales ;
- le code général de la propriété des personnes publiques ;
- le code des relations entre le public et l'administration ;
- 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 Permingeat, premier conseiller ;
- les conclusions de Mme Coutarel, rapporteur public ;
- les observations de Me Moullé, représentant l'association Valeurs et réussites et celles de Me Teyssier, représentant la commune de Valence.

1. L'association Valeurs et réussites gère depuis 2012 un établissement d'enseignement privé hors contrat implanté dans l'enceinte de la grande mosquée de Valence (Drôme). Désireuse d'acquérir un terrain afin d'y construire des locaux adaptés à son activité, elle a obtenu de la commune de Valence la cession de la partie sud d'une parcelle cadastrée section AW n°202, d'une superficie de 8 420 m², située à proximité. Le conseil municipal a approuvé sous conditions cette vente par délibération du 27 juin 2022 au prix de 60 euros HT / m² soit environ 505 200 euros hors taxes. Un compromis a été signé le 13 juillet 2022. Toutefois, le 3 octobre 2022, le conseil municipal est revenu sur sa décision en opérant le retrait de cette délibération. Dans la présente instance, l'association Valeurs et réussites demande l'annulation pour excès de pouvoir de cette dernière décision.

Sur la fin de non-recevoir opposée en défense :

2. L'association requérante étant bénéficiaire de la vente décidée par le conseil municipal de Valence par délibération du 27 juin 2022, elle justifie d'un intérêt à demander l'annulation pour excès de pouvoir de la délibération en litige qui procède au retrait de cet acte. La fin de non-recevoir opposée en défense doit donc être écartée.

Sur les conclusions à fin d'annulation pour excès de pouvoir :

3. D'une part, 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 (...)* ».

4. En l'espèce, s'agissant de la localisation de la parcelle AW n°202, il ressort des pièces du dossier qu'elle est ceinte, au sud, au sud-ouest et à l'est, par trois voies de circulation, à l'ouest, par un parking et une piscine dont elle est séparée par une clôture et des rochers qui empêchent les véhicules d'y accéder depuis le parking de la piscine et au nord, par des courts de tennis dont elle est également séparée par une clôture. Ainsi, elle ne jouxte pas le parc public dénommé « Jean Perdrix » situé au nord-ouest. S'agissant des caractéristiques de ce terrain, il ressort des pièces du dossier et notamment des constats d'huissiers de justice réalisés à la demande de l'association requérante qu'il correspond à un espace de 27 332 m² enherbé, ne supportant que quelques arbres - principalement situés sur ses limites sud et est, vierge de construction et délimité par un fossé. En ce qui concerne enfin son affectation, ni les constats précités, réalisés à des dates et heures librement fixés par leurs auteurs, ni le constat réalisé à la demande de la commune de Valence le 15 décembre 2023 ne témoignent de la moindre utilisation de ce terrain par le public. Celui-ci ne supporte par ailleurs aucun aménagement destiné à recevoir du public et seul un passage aménagé depuis le parking public qu'il jouxte à l'ouest et dont la localisation a varié dans le temps le rend accessible à des véhicules. Si la commune de Valence soutient qu'il servirait fréquemment de parking, elle ne produit, à l'appui de ses dires, qu'une unique photographie ne représentant que quatre automobiles en stationnement alors qu'aucune aire n'y est délimitée à cette fin et que la présence du fossé et des clôtures précitées y restreint l'entrée de ce type de véhicules. Par ailleurs, la tenue des quatre évènements dont elle se prévaut consistant en l'organisation d'une fête de quartier en 2016, l'occupation, en 2021, du terrain comme parking par une association et deux évènements indéterminés en mai et septembre 2022 sont trop ponctuels pour attester de l'intention alléguée de la commune de Valence d'affecter la parcelle AW n°202 à l'usage direct du public. Il en va de même de l'attestation peu circonstanciée, établie par le directeur général adjoint du département cadre de vie de la ville de Valence. Enfin la délibération du 27 juin 2022 et le compromis de vente du 13 juillet 2022 mentionnent que ce terrain appartient au domaine privé de la commune. Il en résulte que cette parcelle ne peut être regardée comme une dépendance de son domaine public.

5. D'autre part, la délibération d'un conseil municipal autorisant, décidant ou approuvant la vente de biens immobiliers relevant de son domaine privé au profit d'un tiers constitue un acte créateur de droits dès lors que les parties ont marqué leur accord sur l'objet et les conditions financières de l'opération, alors même que la vente faisant l'objet de cet accord serait assortie de conditions suspensives. Toutefois, lorsque de telles conditions ont été posées, et à l'exception de celles stipulées au seul bénéfice de l'acheteur, qui peut librement y renoncer, les droits conférés à l'acheteur ne lui demeurent acquis que pour autant qu'elles ont été remplies ou sont encore susceptibles de l'être dans le délai imparti ou, en l'absence de mention en ce sens, dans un délai raisonnable.

6. En l'espèce, il ressort des pièces du dossier que la vente consentie par la commune de Valence à l'association requérante par délibération du 27 juin 2022 était, du

fait de l'accord des parties sur son objet et son prix, parfaite. Pour autant, elle était assortie de plusieurs conditions suspensives dont celle, qui n'a été stipulée au bénéfice d'aucune partie en particulier, tenant à la « *modification du plan local d'urbanisme de manière à permettre la construction du groupe scolaire avant réitération de la vente* ». Or, à la date de la délibération attaquée, cette condition n'était pas remplie, le classement antérieur de cette parcelle en zone N n'ayant pas été modifié et n'étant pas susceptible de l'être dans la mesure où son classement en zone U, un temps envisagé, avait été revu par la commune suite aux observations formulées par l'Etat au cours de la procédure de révision de son plan local d'urbanisme. Il en résulte que cette délibération correspond à un acte créateur de droits non acquis.

7. Aux termes de l'article L. 211-2 du code des relations entre le public et l'administration : « *Les personnes physiques ou morales ont le droit d'être informées sans délai des motifs des décisions administratives individuelles défavorables qui les concernent. A cet effet, doivent être motivées les décisions qui : (...) 4° Retirent ou abrogent une décision créatrice de droits ; (...)* ». Aux termes de l'article L. 122-1 du même code : « *Les décisions mentionnées à l'article L. 211-2 n'interviennent qu'après que la personne intéressée a été mise à même de présenter des observations écrites et, le cas échéant, sur sa demande, des observations orales. Cette personne peut se faire assister par un conseil ou représenter par un mandataire de son choix* ».

8. En l'espèce, la délibération en litige, qui procède au retrait d'une décision créatrice de droits, est au nombre de celles qui doivent être motivées en application de l'article L. 211-2 du code des relations entre le public et l'administration. Elle devait, par suite, être précédée d'une procédure contradictoire, permettant au bénéficiaire de la vente d'être informé de la mesure qu'il est envisagé de prendre, ainsi que des motifs sur lesquels elle se fonde, et de bénéficier d'un délai suffisant pour présenter ses observations. En l'espèce, s'il est constant, d'une part, que le président de l'association requérante a été reçu à trois reprises par le maire de Valence et le directeur général des services de la commune et que, d'autre part, le sujet du retrait de la délibération du 27 juin 2022 a été, selon les termes mêmes de la requérante « abondamment évoqué » au cours de ces entretiens, il n'est pas établi que son président ait été informé à cette occasion des deux motifs juridiques qui la fondent, l'association Valeurs et réussites affirmant, sans être contredite par la commune sur ce point, que les discussions qui se sont alors tenues n'ont porté que sur le contexte politique entourant ce retrait. La procédure instituée par les dispositions citées au point 7 n'a donc pas été respectée. L'existence d'une telle procédure contradictoire préalable, en ce qu'elle permet au bénéficiaire de la décision dont le retrait est envisagé de présenter des arguments au soutien du maintien d'une décision qui lui crée des droits, constitue pour lui une garantie. Il en résulte que son absence constitue un vice de procédure qui, en l'espèce, entache la délibération en litige d'illégalité. Le moyen correspondant invoqué par l'Association Valeurs et réussites doit donc être accueilli.

9. Il résulte de ce qui précède que, sans qu'il soit besoin de se prononcer sur les autres moyens de la requête, la délibération du 3 octobre 2022 par laquelle le conseil municipal de Valence a retiré la délibération du 27 juin 2022 par laquelle il avait approuvé la cession au profit de l'association Valeurs et réussites d'une partie de la parcelle cadastrée section AW n°202 doit être annulée.

Sur les conclusions à fin d'injonction :

10. Eu égard à ses motifs, l'annulation prononcée au point 9 n'appelle aucune mesure d'exécution. Par suite, les conclusions à fin d'injonction présentées par l'association requérante doivent être rejetées.

Sur les conclusions tendant à l'application de l'article L. 742-1 du code de justice administrative :

11. En vertu des dispositions de l'article 41 de la loi du 29 juillet 1881 reproduites à l'article L. 741-2 du code de justice administrative, les tribunaux administratifs peuvent, dans les causes dont ils sont saisis, prononcer, même d'office, la suppression des écrits injurieux, outrageants ou diffamatoires.

12. Les passages dont la suppression est demandée par la commune de Valence n'excèdent pas le droit à la libre discussion et ne présente pas un caractère outrageant ou diffamatoire. Les conclusions tendant à leur suppression doivent par suite être rejetées.

Sur les frais du litige :

13. Dans les circonstances de l'espèce, il y a lieu de mettre à la charge de la commune de Valence la somme de 1 500 euros au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative. Les conclusions présentées par cette dernière sur le même fondement doivent être rejetées, eu égard à sa qualité de partie perdante dans l'instance.

D E C I D E :

Article 1^{er} : La délibération du 3 octobre 2022 par laquelle le conseil municipal de Valence a retiré la délibération du 27 juin 2022 par laquelle il avait approuvé la cession au profit de l'association Valeurs et réussites d'une partie de la parcelle cadastrée section AW n°202 est annulée.

Article 2 : La commune de Valence versera à l'association Valeurs et réussites la somme de 1 500 euros au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Article 3 : Le surplus des conclusions des parties est rejeté.

Article 4 : Le présent jugement sera notifié à l'association Valeurs et réussites et à la commune de Valence.

Copie en sera adressée à la préfète de la Drôme.

Délibéré après l'audience du 18 juin 2026, à laquelle siégeaient :

Mme Rizzato, présidente,

Mme Permingeat, premier conseiller,

M. Derollepot, premier conseiller.

Rendu public par mise à disposition au greffe le 2 juillet 2026.

Le rapporteur,

La présidente,

F. Permingeat

C. Rizzato

Le greffier,

M. Palmer

La République mande et ordonne à la préfète de la Drôme en ce qui la concerne ou 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.