

**TRIBUNAL ADMINISTRATIF
DE ROUEN**

N° 2403434

COMMUNE DE MARTIGNY
ET AUTRES

M. Jonathan Cotraud
Rapporteur

Mme Ludivine Delacour
Rapporteuse publique

Audience du 5 septembre 2025
Décision du 23 septembre 2025

24-01-02-02
24-02-02-01
C

RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

AU NOM DU PEUPLE FRANÇAIS

Le tribunal administratif de Rouen,

4^{ème} chambre,

Vu la procédure suivante :

Par une requête et deux mémoires, enregistrés les 21 août 2024, 15 janvier et 26 février 2025, la commune de Martigny, la commune d'Arques-la-Bataille, la commune de Martin-Eglise et l'association Ecoloisirs de la Varenne, représentées par la SELARL Audicit, demandent au tribunal :

1°) à titre principal :

a) d'annuler, pour excès de pouvoir, la décision du président du syndicat intercommunal d'études et d'aménagement de la basse vallée de la Varenne de signer, le 21 juin 2024, une promesse unilatérale de vente concernant la cession à la société Groupe Kapital de l'ancienne base de loisirs située sur le territoire de la commune de Saint-Aubin-le-Cauf ;

b) d'enjoindre au syndicat intercommunal d'études et d'aménagement de la basse vallée de la Varenne de saisir le juge du contrat afin qu'il tire les conséquences de l'annulation de cette décision sur la promesse unilatérale de vente ;

2°) à titre subsidiaire, d'annuler le contrat administratif conclu, le 21 juin 2024, entre le syndicat intercommunal d'études et d'aménagement de la basse vallée de la Varenne et la société Groupe Kapital ;

3°) de mettre à la charge de toute partie succombante une somme de 3 500 euros au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Elles soutiennent que :

- leur requête est recevable ;
- la juridiction administrative est compétente pour connaître de leur requête ;

La décision de signer la promesse unilatérale de vente :

- a été prise sans délibération préalable du comité syndical en méconnaissance de l'article L. 5211-37 du code général des collectivités territoriales ;
- est intervenue au terme d'une procédure irrégulière en l'absence de nouvelle consultation du directeur départemental des finances publiques, en méconnaissance de l'article L. 5211-37 du code général des collectivités territoriales ;
- méconnaît le principe d'inaliénabilité du domaine public et les dispositions de l'article L. 3111-1 du code général de la propriété des personnes publiques ;
- méconnaît le principe à valeur constitutionnel de protection du patrimoine public et d'interdiction de cession à vil prix des propriétés publiques ;

Le contrat conclu entre le syndicat et la société Groupe Kapital :

- est entaché des irrégularités et illégalités susvisées ;
- a été conclu en méconnaissance des règles d'attribution des contrats de la commande publique.

Par un mémoire enregistré le 27 septembre 2024, la commune d'Arques-la-Bataille et la commune de Martin-Eglise ont déclaré se désister purement et simplement des conclusions de leur requête.

Par deux mémoires en défense enregistrés les 13 décembre 2024 et les 3 février et 3 mars 2025, le syndicat intercommunal d'études et d'aménagement de la basse vallée de la Varenne, représenté par la SELARL Carpentier Avocats, accepte le désistement des communes d'Arques-la-Bataille et de Martin-Eglise, et conclut au rejet de la requête et à ce qu'une somme de 5 000 euros soit mise à la charge solidaire de la commune de Martigny et de l'association Ecoloisirs de la Varenne au titre l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Elle soutient que :

- à titre principal, la requête doit être rejetée comme présentée devant un ordre de juridiction incompétent pour en connaître ;
- à titre subsidiaire, la requête est irrecevable d'une part, faute pour la commune de Martigny et l'association Ecoloisirs de la Varenne de justifier d'un intérêt leur donnant qualité pour agir ;
- à titre infiniment subsidiaire, aucun des moyens invoqués au soutien des conclusions principales n'est fondé et les conclusions subsidiaires sont irrecevables en l'absence de contrat conclu avec la société Groupe Kapital lui confiant l'exploitation de la base de loisirs.

Par trois mémoires enregistrés les 10 et 25 octobre 2024 et 26 février 2025, la SAS Groupe Kapital, représentée par la SELARL Carpentier Avocats, accepte le désistement des communes d'Arques-la-Bataille et de Martin-Eglise, conclut au rejet de la requête et à ce qu'une somme de 5 000 euros soit mise à la charge solidaire de la commune de Martigny et de l'association Ecoloisirs de la Varenne au titre l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Elle soutient que :

- à titre principal, la requête doit être rejetée comme présentée devant un ordre de juridiction incompétent pour en connaître ;
- à titre subsidiaire, la requête est irrecevable d'une part, faute pour la commune de Martigny et l'association Ecoloisirs de la Varenne de justifier d'un intérêt leur donnant qualité pour agir ;
- à titre infiniment subsidiaire, aucun des moyens invoqués au soutien des conclusions principales n'est fondé et les conclusions subsidiaires sont irrecevables en l'absence de contrat conclu avec la société Groupe Kapital lui confiant l'exploitation de la base de loisirs.

Vu les autres pièces du dossier.

Vu :

- le code civil ;
- 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 M. Cotraud, premier conseiller,
- les conclusions de Mme Delacour, rapporteure publique,
- et les observations de Me Boyer, représentant la commune de Martigny et autres, et de Me Carpentier, représentant le syndicat intercommunal d'études et d'aménagement de la basse vallée de la Varenne et la société Groupe Kapital.

Considérant ce qui suit :

1. Le syndicat intercommunal d'études et d'aménagement de la basse vallée de la Varenne, créé par un arrêté du 24 février 1971 du préfet de la Seine-Maritime, a pour objet la gestion, le développement et la promotion de la base de loisirs de la Varenne. Après appel à candidatures aux modalités fixées par un cahier des charges et par une délibération du 10 octobre 2022, le comité dudit syndicat a constaté la désaffectation de la base de loisirs, décidé son déclassement, a approuvé sa cession à la société Groupe Kapital, au prix de 700 000 euros, et enfin autorisé le président à signer l'acte à intervenir. Par une délibération du 25 janvier 2023, le comité du syndicat a confirmé la cession à cette dernière société.

Par une délibération du 31 août 2023, ledit comité a réitéré les termes de ses deux précédentes délibérations. Ayant constaté, après présentation du projet de compromis de vente, qu'il ne correspondait pas à l'offre proposée, dans sa candidature, par la société précitée, et par une délibération du 22 mars 2024, le comité syndical a refusé d'autoriser la présidente à signer ce compromis. Celle-ci a cependant signé, le 21 juin 2024, une promesse unilatérale de vente, décision dont, en dernier lieu, la commune de Martigny et l'association Ecoloisirs de la Varenne demandent l'annulation.

Sur le désistement partiel :

2. Les communes d'Arques-la-Bataille et de Martin-Eglise ont déclaré se désister purement et simplement de leur requête. Rien ne s'oppose à ce qu'il en soit donné acte.

Sur les conclusions, à titre principal, à fin d'annulation de la décision de signer la promesse unilatérale de vente :

En ce qui concerne l'exception d'incompétence de la juridiction administrative :

3. L'acte d'une personne publique, qu'il s'agisse d'une délibération ou d'une décision, qui modifie le périmètre ou la consistance de son domaine privé ne se rapporte pas à la gestion de ce domaine, de sorte que la contestation de cet acte ressortit à la compétence du juge administratif.

4. Il ressort des pièces du dossier que, le 21 juin 2024, le syndicat intercommunal d'études et d'aménagement de la basse vallée de la Varenne a conclu une promesse unilatérale de vente d'immeuble portant sur une ancienne base de loisirs, constituée de bâtiments destinés à l'hébergement et aux loisirs. Cette signature révèle nécessairement l'existence d'une décision préalable du président du syndicat d'y procéder. La contestation par les requérantes de cette décision ressortit, eu égard aux principes rappelés précédemment, de la compétence de la juridiction administrative. L'exception d'incompétence de celle-ci opposée par les défendeurs ne peut par suite qu'être écartée.

En ce qui concerne la fin de non-recevoir :

5. Il ressort des pièces du dossier que, d'une part, la commune de Martigny est au nombre des membres du syndicat intercommunal d'études et d'aménagement de la basse vallée de la Varenne et contribue financièrement à ce titre à ses dépenses de fonctionnement et d'investissement, ainsi que le prévoit l'article 7 de ses statuts, approuvés en dernier lieu par un arrêté du 11 décembre 2017 du préfet de la Seine-Maritime, librement consultable par les parties sur le site internet de la Base nationale sur l'intercommunalité et autres collectivités. Elle a, en raison de cette seule qualité, un intérêt à contester la décision du président du syndicat de signer la promesse unilatérale de vente de la base de loisirs en cause, qui a une incidence tant sur le patrimoine que sur l'objet de celui-ci.

6. D'autre part, il ressort de ses statuts que l'association Ecoloisirs de la Varenne, dont il n'est pas sérieusement contesté que, eu égard notamment à l'identité de siège, elle n'est pas distincte de l'« Association Ecoloisirs » mentionnée dans la requête, a été créée le 10 mai 2023 avec pour objet de « contribuer à donner un avenir d'intérêt et d'usage collectif au site de la base de la Varenne et à son environnement ». Un tel objet lui confère un intérêt lui donnant qualité pour agir pour contester la décision attaquée précitée.

7. Par suite de ce qui précède, la fin de non-recevoir opposée en défense par le syndicat défendeur et la société Groupe Kapital tirée du défaut d'intérêt donnant qualité pour agir aux requérantes ne peut qu'être écartée.

En ce qui concerne la légalité de la décision attaquée :

8. En premier lieu, aux termes de l'article L. 3211-14 du code général de la propriété des personnes publiques : « *Les collectivités territoriales, leurs groupements et leurs établissements publics cèdent leurs immeubles ou leurs droits réels immobiliers, dans les conditions fixées par le code général des collectivités territoriales* ».

9. Aux termes de l'article L. 5210-1-1 A du code général des collectivités territoriales : « *Forment la catégorie des établissements publics de coopération intercommunale les syndicats de communes, les communautés de communes, les communautés urbaines, les communautés d'agglomération et les métropoles* ». Aux termes de l'article L. 5211-37 dudit code, au nombre des dispositions communes applicables aux établissements publics de coopération intercommunale : « *Toute cession d'immeubles ou de droits réels immobiliers envisagée par un établissement public de coopération intercommunale donne lieu à délibération motivée de l'organe délibérant portant sur les conditions de la vente et ses caractéristiques essentielles. (...)* ». Aux termes de l'article L. 5211-9 du même code, pareillement applicable : « *Le président est l'organe exécutif de l'établissement public de coopération intercommunale. / Il prépare et exécute les délibérations de l'organe délibérant de l'établissement public de coopération intercommunale. La délibération est prise 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. (...)* ».

10. Il ressort de ses termes que, par la délibération du 31 août 2023, le comité syndical a notamment autorisé son président à faire toutes les diligences nécessaires pour aboutir à la cession de l'immeuble par vente de gré à gré. Si, par la délibération du 22 mars 2024, celui-ci a refusé d'approuver le compromis soumis au motif qu'il ne correspondait pas à l'appel d'offre, il a cependant précisé que le compromis tel qu'il avait été présenté la première fois pourrait être signé par les acheteurs à condition d'inscrire une clause suspensive, relative à l'obtention des autorisations de travaux. Il ressort à cet égard de la promesse unilatérale de vente, dont la décision de la signer est contestée, comporte une telle condition suspensive, ainsi qu'une autre imposant à la société Groupe Kapital le respect du cahier des charges et le maintien de l'activité de base de loisirs ainsi qu'il résulte du cahier des charges annexé à l'appel d'offre. Dans ces conditions, le président du syndicat n'a pas, en décidant de signer la promesse unilatérale de vente, méconnu l'étendue de l'habilitation que lui avait préalablement accordée le comité syndical. Par suite, le moyen tiré de l'incompétence du président pour signer ladite promesse doit être écarté.

11. En deuxième lieu, il ressort des pièces du dossier que, par deux avis successifs émis respectivement le 22 mars 2019 et le 14 mars 2022, le directeur régional des finances publiques s'est prononcé sur la valeur vénale de l'ensemble immobilier en cause. Les dispositions précitées de l'article L. 5211-37 n'imposaient pas au syndicat, déjà en possession de deux avis de l'autorité compétente, d'en solliciter un nouveau du seul fait de l'écoulement du temps, aucune disposition ne prévoyant par ailleurs de caducité d'un tel avis après expiration d'une période déterminée. En tout état de cause, et alors que l'écart entre l'estimation retenue par le directeur régional des finances publiques et le prix de vente ne saurait requérir à lui seul une nouvelle consultation, les requérantes n'établissent pas, en l'absence de circonstances nouvelles, que cette absence a eu une incidence sur le sens de la décision attaquée, en particulier au vu des engagements souscrits par la société Groupe Kapital dans sa candidature. Ce moyen doit par suite être écarté.

12. En troisième lieu, la cession par une commune d'un bien immobilier à des personnes privées pour un prix inférieur à sa valeur ne saurait être regardée comme méconnaissant le principe selon lequel une collectivité publique ne peut pas céder un élément de son patrimoine à un prix inférieur à sa valeur à une personne poursuivant des fins d'intérêt privé lorsque la cession est justifiée par des motifs d'intérêt général et comporte des contreparties suffisantes.

13. Pour déterminer si la décision par laquelle une collectivité publique cède à une personne privée un élément de son patrimoine à un prix inférieur à sa valeur est, pour ce motif, entachée d'illégalité, il incombe au juge de vérifier si elle est justifiée par des motifs d'intérêt général. Si tel est le cas, il lui appartient ensuite d'identifier, au vu des éléments qui lui sont fournis, les contreparties que comporte la cession, c'est-à-dire les avantages que, eu égard à l'ensemble des intérêts publics dont la collectivité cédante a la charge, elle est susceptible de lui procurer, et de s'assurer, en tenant compte de la nature des contreparties et, le cas échéant, des obligations mises à la charge des cessionnaires, de leur effectivité. Il doit, enfin, par une appréciation souveraine, estimer si ces contreparties sont suffisantes pour justifier la différence entre le prix de vente et la valeur du bien cédé.

14. Il ressort des pièces du dossier que, alors que la direction régionale des finances publiques avait estimé la valeur du bien cédé à la somme de 1 225 000 euros, le prix de la cession fixé par le compromis de vente s'élève à 700 000 euros. Toutefois, la cession ainsi opérée vise à réhabiliter, à valoriser et à développer la base de loisirs existante, en majeure partie désormais vétuste et inexploitée. La société acquéreuse a, à cette fin, prévu des investissements à hauteur de 2,5 millions d'euros. Elle s'engage en outre à maintenir les activités présentes sur le site. Le syndicat défendeur démontre, dans ces conditions, l'existence de contreparties suffisantes pour justifier la différence entre le prix de vente du bien et sa valeur telle qu'estimée par l'autorité compétente. Par suite, le moyen tiré de la méconnaissance du principe à valeur constitutionnelle de protection du patrimoine public et d'interdiction de cession à vil prix des propriétés publiques doit être écarté.

15. En dernier lieu et d'une part, aux termes de l'article L. 3111-1 du code général de la propriété des personnes publiques : « *Les biens des personnes publiques mentionnées à l'article L. 1, qui relèvent du domaine public, sont inaliénables et imprescriptibles* ». Les groupements de collectivités territoriales sont au nombre des personnes publiques mentionnées à l'article L. 1 précité.

16. D'autre part, aux termes de l'article L. 2141-1 du code général de la propriété des personnes publiques : « *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* ».

17. Enfin, aux termes de l'article L. 3112-4 du code général de la propriété des personnes publiques : « *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. / La réalisation de cette condition pour un tel motif ne donne lieu à indemnisation du bénéficiaire de la promesse que dans la limite des dépenses engagées par lui et profitant à la personne publique propriétaire* ».

18. Il résulte de ces dispositions qu'un bien relevant du domaine public ne saurait être aliéné sans avoir été préalablement déclassé et après que sa désaffectation a été constatée au plus tard à la date de la cession.

19. Toutefois, lorsque l'administration décide de mettre fin au fonctionnement d'un service public facultatif, les biens qui étaient affectés à ce service ne peuvent plus être regardés comme affectés à un service public, quand bien même l'activité y serait poursuivie dans le cadre d'une gestion privée.

20. Il ressort des pièces du dossier que le syndicat a procédé à un appel à projet en vue de la vente de la base de loisirs de la Varenne, puis a, par une délibération du 10 octobre 2022 de son comité, constaté sa désaffectation et prononcé son déclassement, et enfin a, par trois délibérations des 25 janvier 2023, 31 août 2023 et 22 mars 2024 du même comité, réitéré à plusieurs reprises sa volonté de la céder à la société Groupe Kapital, dont l'offre lui a paru la plus avantageuse. Par l'adoption de l'ensemble de ces actes juridiques visant à la cession de la base de loisirs dont la gestion constitue son objet même, le syndicat doit être regardé comme ayant manifesté son intention de mettre fin au service public facultatif dont il a la charge et de cesser d'y affecter l'ensemble des biens constituant ladite base.

21. Est à cet égard sans incidence sur cette désaffectation la circonstance que, pour des motifs de bonne administration, la base de loisirs soit restée accessible au public et que les activités nautiques de différents clubs sportifs se soient poursuivies sur le plan d'eau postérieurement à la délibération précitée du 10 octobre 2022.

22. Par ailleurs, indépendamment des cas dans lesquels le législateur a lui-même entendu reconnaître ou, à l'inverse, exclure l'existence d'un service public, une personne privée qui assure une mission d'intérêt général sous le contrôle de l'administration et qui est dotée à cette fin de prérogatives de puissance publique est chargée de l'exécution d'un service public. Même en l'absence de telles prérogatives, une personne privée doit également être

regardée, dans le silence de la loi, comme assurant une mission de service public lorsque, eu égard à l'intérêt général de son activité, aux conditions de sa création, de son organisation ou de son fonctionnement, aux obligations qui lui sont imposées ainsi qu'aux mesures prises pour vérifier que les objectifs qui lui sont assignés sont atteints, il apparaît que l'administration a entendu lui confier une telle mission.

23. Si la promesse unilatérale de vente est conditionnée au respect, par la société Groupe Kapital, acquéreur, du cahier des charges de la cession de la base de loisirs, ainsi que des engagements qu'elle a souscrits dans sa candidature, et en particulier, au maintien de l'activité de ladite base, une telle circonstance ne saurait toutefois permettre de regarder le syndicat comme ayant eu pour intention de lui confier l'exécution d'un service public et de la doter à cette fin de prérogatives de puissance publique, ni même comme ayant vocation à exercer un quelconque contrôle sur l'activité de ladite société dans le cadre de sa gestion de la base de loisirs.

24. Dans ces conditions, eu égard à la volonté du syndicat de supprimer le service public facultatif dont il avait la charge et compte tenu de l'intérêt qui s'attache à la bonne gestion des propriétés publiques, la dépendance que constitue la base de loisirs, objet du compromis de vente, devait être regardée comme désaffectée à la date de sa signature, alors même qu'elle accueille encore et continuera à accueillir une activité analogue à celle qui était exercée dans le cadre du service public facultatif. Cette dépendance était ainsi légalement sortie du domaine public à la date de la décision attaquée. Par suite, la méconnaissance des dispositions précitées et du principe d'inaliénabilité du domaine public doit être écarté.

25. Il résulte de ce qui précède que les conclusions à fin d'annulation de la décision du président du syndicat intercommunal d'études et d'aménagement de la basse vallée de la Varenne de signer la promesse unilatérale de vente concernant la cession à la société Groupe Kapital de l'ancienne base de loisirs située sur le territoire de la commune de Saint-Aubin-le-Cauf doivent être rejetées, de même que, par voie de conséquence, les conclusions à fin d'injonction qui en sont l'accessoire.

Sur les conclusions, à titre subsidiaire, à fin d'annulation du contrat conclu entre le syndicat intercommunal d'études et d'aménagement de la basse vallée de la Varenne et la société Groupe Kapital :

26. 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.

27. Compte tenu de ce qui a été dit au point 23, la contestation du contrat en cause, qui ne présente pas, contrairement à ce que les requérantes soutiennent, un caractère administratif, ressortit de la compétence du juge judiciaire. L'exception d'incompétence opposée en ce sens par les défendeurs doit être accueillie.

28. Il résulte de ce qui précède que les conclusions, présentées à titre subsidiaire, tendant à l'annulation du contrat conclu entre le syndicat défendeur et la société Groupe Kapital doivent être rejetées comme présentées devant un ordre de juridiction incompétent pour en connaître.

Sur les frais exposés et non compris dans les dépens :

29. Les dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative font obstacle à ce qu'une somme soit mise à la charge du syndicat défendeur et la société Groupe Kapital, qui ne sont pas la partie perdante dans la présente instance, au titre des frais exposés par la commune de Martigny et l'association Ecoloisirs de la Varenne et non compris dans les dépens. Il n'y a par ailleurs pas lieu, dans les circonstances de l'espèce, de mettre à la charge de ces dernières, une somme au titre des frais exposés par du syndicat défendeur et la société Groupe Kapital et non compris dans les dépens.

DECIDE :

Article 1^{er} : Il est donné acte du désistement des communes de Martin-Eglise et d'Arques-la-Bataille de leur requête.

Article 2 : Les conclusions, présentées à titre principal, à fin d'annulation de la décision du président du syndicat intercommunal d'études et d'aménagement de la basse vallée de la Varenne de signer, le 21 juin 2024, une promesse unilatérale de vente concernant la cession à la société Groupe Kapital de l'ancienne base de loisirs située sur le territoire de la commune de Saint-Aubin-le-Cauf, et les conclusions à fin d'injonction qui en sont l'accessoire, sont rejetées.

Article 3 : Les conclusions, présentées à titre subsidiaire, à fin d'annulation du contrat conclu entre le syndicat intercommunal d'études et d'aménagement de la basse vallée de la Varenne et la société Groupe Kapital, sont rejetées comme présentées devant un ordre de juridiction incompétent pour en connaître.

Article 4 : Le surplus des conclusions des parties est rejeté.

Article 5 : Le présent jugement sera notifié à la commune de Martigny, représentante unique, au syndicat intercommunal d'études et d'aménagement de la basse vallée de la Varenne et à la SAS Groupe Kapital.

Délibéré après l'audience du 5 septembre 2025, à laquelle siégeaient :

Mme Van Muylder, présidente,
M. Cotraud, premier conseiller,
Mme Favre, première conseillère.

Rendu public par mise à disposition au greffe, le 23 septembre 2025.

Le rapporteur,

La présidente,

Signé :

Signé :

J. Cotraud

C. Van Muylder

Le greffier,

Signé :

J.-B. Mialon

La République mande et ordonne au préfet de la Seine-Maritime, en ce qui le 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.

Pour expédition conforme,
Le greffier,

J.-B. MIALON