

**TRIBUNAL ADMINISTRATIF
DE ROUEN**

N° 2501811

RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

M. G... H... et autres

AU NOM DU PEUPLE FRANÇAIS

M. Jonathan Cotraud
Rapporteur

Le tribunal administratif de Rouen,

Mme Anne Aubert
Rapporteure publique

4^{ème} chambre,

Audience du 5 décembre 2025
Décision du 19 décembre 2025

135-01-03
135-02-02
135-05-01-03
24-01-02
C

Vu la procédure suivante :

Par une requête enregistrée le 15 avril 2025, M. G... H..., Mme F... B..., Mme A... E... et M. C... D... demandent au tribunal d'annuler, pour excès de pouvoir, la délibération du 2 avril 2025 du conseil municipal de la commune de Bihorel portant régularisation de la propriété de l'équipement dénommé « Piscine Transat ».

Ils soutiennent que :

- leur requête est recevable ;
- la délibération attaquée est intervenue au terme d'une procédure irrégulière dès lors que, en raison de l'insuffisance de la note explicative de synthèse qui leur a été transmise, les conseillers municipaux n'ont pas disposé d'une information suffisante, en méconnaissance des dispositions des articles L. 2121-12 et L. 2121-13 du code général des collectivités territoriales ;
 - elle est entachée d'illégalité dès lors qu'il n'est pas établi que la commune de Bihorel est au moins pour partie propriétaire de l'équipement « Piscine Transat ».

Par un mémoire en défense enregistré le 8 septembre 2025, la commune de Bihorel, représentée par la SCP Emo Avocats, conclut au rejet de la requête et à ce qu'une somme de 3 000 euros soit mise à la charge de M. H... et autres au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Elle soutient que :

- à titre principal, la requête est irrecevable dès lors qu'elle tend à l'annulation d'un acte préparatoire, non susceptible de recours ;
- à titre subsidiaire, aucun de ses moyens n'est fondé.

La requête a été communiquée au syndicat intercommunal Bois-Guillaume - Bihorel, qui n'a pas produit d'observations.

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 M. Cotraud, premier conseiller,
- les conclusions de Mme Aubert, rapporteure publique,
- et les observations de M. H..., en présence de Mme B..., et celles de Me Molkhou, représentant la commune de Bihorel.

Le syndicat intercommunal Bois-Guillaume - Bihorel n'était pas représenté.

Considérant ce qui suit :

1. Par un arrêté du 12 juin 1969, le préfet de la Seine-Maritime a approuvé la création, entre les communes de Bihorel, Bois-Guillaume et Rouen, d'un syndicat intercommunal compétent pour l'acquisition, la construction et l'exploitation de centres de natation. Le retrait de la commune de Rouen de ce syndicat a été approuvé, par le préfet de la Seine-Maritime, par un arrêté du 1^{er} avril 1992 et son dernier changement de dénomination, en « Syndicat intercommunal de la piscine Transat » par un arrêté du 13 mai 1997. Par suite de la création, au 1^{er} janvier 2012, de la commune nouvelle Bois-Guillaume-Bihorel et par un arrêté du 14 décembre 2011, le préfet de la Seine-Maritime a approuvé la dissolution, au 31 décembre 2011, du syndicat intercommunal de la piscine Transat, son patrimoine étant transféré à ladite commune nouvelle. Par un jugement du 18 juin 2013, le tribunal administratif de Rouen a cependant annulé l'arrêté du 29 août 2011 du préfet de la Seine-Maritime approuvant la création de cette commune nouvelle, avec effet au 31 décembre 2013. Les communes de Bihorel et Bois-Guillaume, étant redevenues

propriétaires indivises de l'équipement précité, ont conclu une convention en vue de sa gestion du 1^{er} janvier au 30 juin 2014 et par un arrêté du 30 juin 2014, le préfet de la Seine-Maritime a approuvé la création du syndicat intercommunal Bois Guillaume - Bihorel, chargé de la gestion dudit équipement, mis ainsi à sa disposition.

2. Estimant que l'indivision entre les communes de Bois-Guillaume et de Bihorel dans lequel il est placé n'était pas compatible avec la domanialité publique et ne permettait pas la conduite des travaux requis pour sa démolition et sa possible réouverture, cette dernière a, par une délibération du 2 avril 2025 de son conseil municipal, décidé la régularisation de la propriété de l'équipement dénommé « Piscine Transat ». M. G... H... et autres doivent être regardés comme demandant l'annulation de cette délibération en tant qu'elle transfère la propriété de la piscine Transat à ce syndicat. Après délibération concordante du 3 avril 2025 du conseil municipal de la commune de Bois-Guillaume et par un arrêté du 11 avril 2025, le préfet de la Seine-Maritime a ultérieurement constaté le transfert de la propriété de cet équipement.

Sur la fin de non-recevoir opposée en défense :

3. Aux termes de l'article L. 1321-1 du code général des collectivités territoriales : « *Le transfert d'une compétence entraîne de plein droit la mise à la disposition de la collectivité bénéficiaire des biens meubles et immeubles utilisés, à la date de ce transfert, pour l'exercice de cette compétence. (...)* ». Aux termes de l'article L. 1321-4 du même code : « *Les conditions dans lesquelles les biens mis à disposition, en application de l'article L. 1321-2, peuvent faire l'objet d'un transfert en pleine propriété à la collectivité bénéficiaire sont définies par la loi* ».

4. Aux termes de l'article L. 1311-1 du code général des collectivités territoriales : « *Conformément aux dispositions de l'article L. 3111-1 du code général de la propriété des personnes publiques, les propriétés qui relèvent du domaine public des collectivités territoriales, de leurs établissements publics et de leurs groupements sont inaliénables et imprescriptibles. / Toutefois, les propriétés qui relèvent de ce domaine peuvent être cédées dans les conditions fixées à l'article L. 3112-1 du code général de la propriété des personnes publiques ou échangées dans les conditions fixées aux articles L. 3112-2 et L. 3112-3 du même code*

5. Aux termes de l'article L. 3112-1 du code général de la propriété des personnes publiques : « *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* ».

6. La commune de Bihorel oppose en défense que la requête de M. H... et autres est irrecevable dès lors que la délibération attaquée présente le caractère d'un acte préparatoire.

7. Il ressort de ses termes que, par la délibération attaquée, le conseil municipal de la commune de Bihorel a entendu d'une part, décider de transférer au syndicat intercommunal Bois Guillaume - Bihorel, dans le cadre des dispositions précitées de l'article L. 3112-1 et dans la mesure où elle en est propriétaire, la propriété de l'équipement dénommé « Piscine Transat », et d'autre part, de solliciter du préfet de la Seine-Maritime qu'il modifie, par arrêté, l'arrêté du 30 juin 2014 instituant ledit syndicat.

8. D'une part et contrairement à ce que soutient la commune de Bihorel, la délibération décidant le transfert de propriété de biens immobiliers relevant de son domaine public au profit d'une autre personne publique, dans les conditions mentionnées à l'article L. 3112-1 précité, lequel transfert ne requiert au demeurant pas d'approbation par le préfet, présente le caractère d'une décision susceptible d'être contestée par la voie du recours pour excès de pouvoir.

9. D'autre part, la commune ne peut, eu égard à l'étendue des conclusions à fin d'annulation de M. H... et autres, rappelée au point 2, utilement opposer, dans cette mesure, que la délibération présente le caractère d'un acte préparatoire.

10. Dans ces conditions, la fin de non-recevoir opposée en défense par la commune de Bihorel ne peut qu'être écartée dans ses deux branches.

Sur la décision de transfert de la propriété de l'équipement dénommé « Piscine Transat au syndicat intercommunal Bois Guillaume - Bihorel :

11. En premier lieu, aux termes de l'article L. 2241-1 du code général des collectivités territoriales : « *Le conseil municipal délibère sur la gestion des biens et les opérations immobilières effectuées par 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. (...)* ». Aux termes de l'article L. 2121-12 dudit code : « *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. (...)* ». Aux termes de l'article L. 2121-13 du même 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* ».

12. Il résulte de ces dispositions que la convocation aux réunions du conseil municipal doit être accompagnée d'une note explicative de synthèse portant sur chacun des points de l'ordre du jour. Le défaut d'envoi de cette note ou son insuffisance entache d'irrégularité les délibérations prises, à moins que le maire n'ait fait parvenir aux membres du conseil municipal, 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 intéressés

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.

13. Il ressort des pièces du dossier que la note explicative de synthèse accompagnant la convocation à la réunion du conseil municipal du 2 avril 2025 ne comportait aucune information financière sur le transfert de l'équipement en litige, ni ne faisait même mention de l'évaluation qu'en a faite la direction départementale des finances publiques dans l'avis émis en application des dispositions précitées de l'article L. 2241-1. Une telle carence, portant pourtant sur l'une des caractéristiques essentielles de la cession, a en conséquence privé les conseillers municipaux d'une garantie leur permettant d'exercer utilement leur mandat. Par suite, le moyen tiré de l'insuffisance de la note explicative de synthèse au regard des dispositions précitées de l'article L. 2121-12, doit être accueilli.

14. Il résulte de ce qui précède, sans qu'il soit besoin de se prononcer sur l'autre moyen de la requête, que M. H... et autres sont fondés à demander l'annulation de la délibération attaquée du 2 avril 2025 en tant que le conseil municipal de la commune de Bihorel a décidé du transfert de la propriété de l'équipement dénommé « Piscine Transat » au syndicat intercommunal Bois Guillaume - Bihorel.

Sur les frais exposés et non compris dans les dépens :

15. Les dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative font obstacle à ce que soit mise à la charge de M. H... et autres, qui ne sont pas la partie perdante dans la présente instance, au titre des frais exposés par la commune de Bihorel, et non compris dans les dépens.

D E C I D E :

Article 1^{er} : La délibération du 2 avril 2025 du conseil municipal de la commune de Bihorel est annulée en tant qu'elle décide du transfert de la propriété de l'équipement dénommé « Piscine Transat » au syndicat intercommunal Bois Guillaume - Bihorel.

Article 2 : Les conclusions présentées par la commune de Bihorel au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative sont rejetées.

Article 3 : Le présent jugement sera notifié à M. G... H..., représentant unique, à la commune de Bihorel et au syndicat intercommunal Bois-Guillaume - Bihorel.

Copie en sera adressée, pour information, au préfet de la Seine-Maritime.

Délibéré après l'audience du 5 décembre 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 19 décembre 2025.

Le rapporteur,

La présidente,

J. Cotraud

C. Van Muylder

Le greffier,

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.