

N° 2302993

---

RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

ASSOCIATION ENGAGEMENT CITOYEN  
POUR LE MONTARGOIS ET AUTRES

---

AU NOM DU PEUPLE FRANÇAIS

M. Jean-Luc Jaosidy  
Rapporteur

---

Le tribunal administratif d'Orléans

5<sup>ème</sup> chambre

M. Alexandre Lombard  
Rapporteur public

---

Audience du 22 avril 2025  
Décision du 6 mai 2025

---

135-02-01-02-01-03-01  
C

Vu la procédure suivante :

Par une requête et un mémoire enregistrés les 17 juillet 2023 et 16 avril 2024, l'association « Engagement citoyen pour le Montargois » (ECM), l'association « Urbanisme et Patrimoine dans l'agglomération montargoise » (UPAME), M. C... A... et M. E... D..., représentés par Me Annot, demandent au tribunal :

1°) d'annuler les délibérations n° 48 et 49 adoptées le 16 mai 2023 par lesquelles le conseil communautaire de l'agglomération montargoise et rives du Loing a décidé le principe de la cession des bâtiments n° 7 et n° 9 de la caserne Gudin et autorisé la signature de deux promesses de vente ;

2°) de mettre à la charge de la communauté d'agglomération montargoise la somme de 2 000 euros sur le fondement des dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Ils soutiennent que :

- ces bâtiments sont classés comme étant d'un grand intérêt architectural dans la ZPPAUP et, par décret n° 2022-1027 du 20 juillet 2022, les façades et les toitures des trois bâtiments entourant la place d'armes et des deux pavillons d'entrée, la place d'armes, la grille et le portail d'entrée ouvrant sur la rue Coquillet de la caserne Gudin, située 106, rue Coquillet à

Montargis (Loiret), sur la parcelle n° 131 de la section AP du cadastre ont été classés monuments historiques ;

- il n'est pas établi que les membres du conseil communautaire aient été convoqués cinq jours francs avant l'audience, que la convocation comportait suffisamment d'informations et que le quorum était atteint ;

- le conseil communautaire ne s'est pas prononcé sur les principales caractéristiques du contrat à venir et entaché sa délibération d'une incompétence négative, la consistance des terrains et bâtiments cédés ne pouvant être connue, sans référence cadastrale précise et alors que l'emprise foncière serait déterminée après bornage ;

- le coût de déploiement des réseaux entre le domaine public et la limite du foncier vendu n'était pas connu ;

- le prix de cession constitue une libéralité : s'agissant de la délibération n° 48 (bâtiment 7), le prix de cession correspondant à 31 euros/m<sup>2</sup> est inférieur au prix constaté dans le centre-ville de Montargis ;

- la surface de plancher des bâtiments 6, 8, 18, 19, 20, 21 doit être prise en compte, ainsi que le prix de 15 euros le m<sup>2</sup> ;

- la production de l'analyse détaillée du service des Domaines du 18 avril 2023 est sollicitée ;

- s'agissant du bâtiment n° 9, l'estimation des Domaines à 100 euros/m<sup>2</sup> pour un bâtiment de 6 000 m<sup>2</sup> n'est pas justifiée ;

- les frais de désamiantage doivent être pris en compte, et représentent une moins-value ; ce ne peut être le cas des frais de démolition qui relèvent du seul projet de l'acquéreur.

Par des mémoires enregistrés le 9 novembre 2023 et le 17 mai 2024, l'agglomération montargoise et Rives de Loing, représentée par Me Tissier-Lotz, conclut au rejet de la requête et demande que la somme de 3 000 euros soit mise à la charge solidaire des requérants sur le fondement des dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Elle soutient que :

- la requête est irrecevable ;

- elle produit la convocation et la note de synthèse adressée le 10 mai 2023 aux conseillers communautaires ;

- les biens objets des cessions sont identifiés sur les plans ;

- les frais liés au déploiement des réseaux ne font pas partie des conditions essentielles de la vente ;

- les bâtiments 6, 8, 18, 19, 20 et 21 ont vocation à être démolis et leur valorisation tient compte de leur coût de démolition et de viabilisation ;

- le coût de réhabilitation du bâtiment n° 7 (3 millions d'euros) est inférieur à celui du bâtiment n° 9 (14 millions d'euros) ;

- la cession du local industriel et commercial sis rue André Coquillet en 2019 ne peut servir de terme de comparaison d'une cession d'un bâtiment classé monument historique ;

- il n'existe pas d'avis des Domaines plus détaillés.

Vu :

- le jugement n° 2103111 lu le 6 juin 2024 par lequel le Tribunal de céans a annulé la délibération n° 21-203 du 29 juin 2021 par laquelle le conseil communautaire de l'Agglomération Montargoise et rives du Loing a approuvé la cession du bâtiment n°1

composant l'ancienne caserne militaire Gudin situé sur une parcelle cadastrée AP n°131 sur le territoire de la commune de Montargis et autorisé le président de l'Agglomération Montargoise et rives du Loing à signer une promesse synallagmatique de vente portant sur ce bien au profit de la société La Dame Ivoire ;

- 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 du patrimoine ;
- 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. Jaosidy,  
- les conclusions de M. Lombard, rapporteur public,  
- et les observations de Me Annoot, représentant les requérants, et de Me Tissier-Lotz, représentant l'agglomération montargoise et Rives de Loing.

Des notes en délibéré présentées par l'agglomération montargoise et Rives de Loing et par les requérants ont été enregistrées le 22 avril 2025.

Considérant ce qui suit :

1. Il ressort des pièces du dossier que par une délibération n° 48 adoptée le 16 mai 2023, le conseil communautaire de l'agglomération montargoise et rives du Loing a autorisé la cession du bâtiment n° 9 de la caserne Gudin, ensemble immobilier sis sur la parcelle cadastrée section AP n° 131 située au 106, rue Coquillet à Montargis (45200), d'une surface « *d'environ 2 430 m<sup>2</sup>* » pour un montant de 600 000 euros ainsi que, par délibération n° 49 adoptée le même jour, la cession du bâtiment n° 7 dit de « l'Horloge » d'une surface « *d'environ 11 690 m<sup>2</sup>* » pour un montant de 200 000 euros. L'association « Engagement citoyen pour le Montargois » (ECM), l'association « Urbanisme et patrimoine dans l'agglomération montargoise » (UPAME), M. A... en sa qualité de contribuable local ainsi que M. D... en sa qualité de conseiller communautaire demandent au tribunal l'annulation de ces deux délibérations.

### **Sur les fins de non-recevoir opposées en défense :**

2. Tout d'abord, l'association « Engagement citoyen pour le Montargois » a pour objet « *d'intervenir, y compris en agissant en justice, sur tout projet ayant des répercussions sur l'intérêt général des habitants (Le cadre de vie, la santé, l'environnement, les finances, l'urbanisme, la défense du patrimoine...)* ». La délibération en cause a pour objet de céder un immeuble compris dans le périmètre de l'ancienne Caserne Gudin laquelle présentait, à la date d'introduction de la requête, un intérêt architectural, historique et patrimonial, étant caractéristique des casernes construites sur l'ensemble du territoire national sur le modèle type de l'année 1874, raison ayant justifié un classement postérieur au titre des monuments

historiques par décret en Conseil d'Etat du 20 juillet 2022. En décidant de céder les immeubles en cause à une société privée, les délibérations litigieuses ont pour effet d'affecter de manière suffisamment directe les intérêts qu'entend défendre l'association lesquels sont eux-mêmes exprimés en des termes suffisamment précis. L'association « Engagement citoyen pour le Montargois » justifie, dès lors, d'un intérêt lui donnant qualité pour demander l'annulation de la délibération attaquée. Cette première fin de non-recevoir qui lui est opposée doit donc être écartée.

3. Ensuite, les membres d'un conseil communautaire justifient en cette qualité d'un intérêt à attaquer les délibérations de ce conseil, même sans se prévaloir d'une atteinte portée à leurs prérogatives. La fin de non-recevoir opposée à l'action introduite par M. D... doit par suite également être écartée.

4. Enfin, il ne ressort pas des pièces du dossier que les délibérations litigieuses n'auraient pas une incidence suffisamment directe et certaine sur les finances de la communauté d'agglomération. Par suite, la fin de non-recevoir opposée à M. A... doit elle aussi être écartée.

#### **Sur les conclusions à fin d'annulation :**

5. En premier lieu, aux termes de l'article L. 5211-1 du code général des collectivités territoriales : « *Les dispositions du chapitre Ier du titre II du livre Ier de la deuxième partie relatives au fonctionnement du conseil municipal sont applicables au fonctionnement de l'organe délibérant des établissements publics de coopération intercommunale, en tant qu'elles ne sont pas contraires aux dispositions du présent titre* ». Aux termes de l'article L. 2121-12 du même 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 (...). Le délai de convocation est fixé à cinq jours francs (...)* ». Aux termes de l'article L. 2121-13 dudit 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* ».

6. Il résulte de ces dispositions que, dans les agglomérations, la convocation aux réunions du conseil communautaire 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 président de l'établissement n'ait fait parvenir aux membres du conseil délibérant, 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.

7. En second lieu, aux termes de l'article L. 5211-37 du code général des collectivités territoriales : « (...) *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. 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 (...) ».*

8. Il ressort des pièces du dossier que la convocation des conseillers communautaires pour la séance du 16 mai 2023 leur a été notifiée par voie dématérialisée le 10 mai 2023 à 14 h 50 à laquelle était jointe une note explicative de synthèse reprenant dans son intégralité les projets des délibérations n° 48 et n° 49. Celle-ci précise que sur le site de la caserne Gudin d'une superficie totale de 39.756 m<sup>2</sup> est envisagé un projet de création d'un hôtel de 55 chambres et d'un conservatoire de musique, théâtre et danse dans le bâtiment n° 9 ainsi qu'un projet de création d'une résidence intergénérationnelle de 84 logements au sein du bâtiment n° 7 dit de « l'Horloge » d'une surface de plancher de 7.536 m<sup>2</sup>. Elle indique également que le projet relatif au bâtiment n° 7 emportera la démolition des bâtiments 6, 8, 18, 19, 20 et 21 pour l'aménagement des espaces paysagers et des circulations piétonne et automobile.

9. Les requérants soutiennent que le conseil communautaire ne s'est pas prononcé sur les principales caractéristiques du contrat de cession, et notamment sur la consistance précise des terrains et bâtiments cédés. Il ressort en effet des mentions portées sur les délibérations litigieuses que les objets de cession sont énoncés de manière vague en dépit de l'importance de surfaces cédées comme des prix : la délibération n° 49 comporte ainsi la désignation suivante s'agissant de la parcelle cédée : « AP 131 (pour partie) », suivie de la mention de la surface : « environ 2 430 m<sup>2</sup> », accompagnée de la nature ainsi décrite : « Bâtiment 9 et foncier en pied d'immeuble nécessaire aux circulations pétiions et stationnement automobile », et celle n° 49 comporte des mentions du même acabit : « AP 131 (pour partie) », pour une surface d'« environ 11 960 m<sup>2</sup> » portant sur « Bâtiment 7 dit de « l'Horloge pour réhabilitation et Bâtiments 6, 8, 18, 19, 20, 21 pour démolition. Foncier en pied d'immeuble nécessaire aux circulations pétiions et stationnement automobile », toutes deux suivies de la mention : « L'emprise foncière exacte sera définie après bornage » et accompagnée de deux plans délimitant de manière sommaire en pointillé rouge l'emprise des lots à céder et indiquant que la surface sera « à parfaire après bornage ». Aussi les consistances des dépendances du domaine privé faisant l'objet de la cession, si elles peuvent être identifiées, ne sont-elles pas suffisamment et clairement délimitées ou précisées, ce caractère approximatif étant accentué par la mention « Foncier en pied d'immeuble nécessaire aux circulations pétiions et stationnement automobile », laquelle ne fait l'objet d'aucune indication, explication ou même tracé au sol qui permettrait d'apprécier ou de déduire les espaces dont s'agit. Dans ces conditions, les délibérations en litige ne précisent pas l'une des caractéristiques essentielles de la vente et les informations fournies à l'assemblée délibérante sont insuffisantes pour que les élus puissent identifier clairement les surfaces destinées à être cédées et mesurer par suite la portée de ces aliénations. Par suite, les moyens tirés de la méconnaissance des dispositions précitées doivent être accueillis.

10. Il résulte de ce qui précède que, sans qu'il soit nécessaire de se prononcer sur les autres moyens de la requête, les requérants sont fondés à demander l'annulation des délibérations n° 48 et n° 49 adoptées le 16 mai 2023 par le conseil communautaire de l'agglomération montargoise et Rives de Loing.

**Sur les frais de l'instance :**

11. Les dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative font obstacle à ce que soit mise à la charge des requérants, qui ne sont pas les parties perdantes dans la présente instance, la somme que demande la communauté d'agglomération montargoise et Rives de Loing. Dans les circonstances de l'espèce, il n'y a pas lieu de mettre à la charge de la communauté d'agglomération montargoise et Rives de Loing la somme demandée par les requérants sur le fondement de ces dispositions.

D E C I D E :

Article 1<sup>er</sup> : Les délibérations n° 48 et 49 adoptées le 16 mai 2023 par le conseil de la communauté d'agglomération montargoise et Rives de Loing sont annulées.

Article 2 : Le surplus des conclusions de la requête est rejeté.

Article 3 : Les conclusions présentées par l'agglomération montargoise et Rives de Loing sur le fondement des dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative sont rejetées.

Article 4 : Le présent jugement sera notifié à l'association Engagement citoyen pour le Montargois (ECM), l'association Urbanisme et Patrimoine dans l'agglomération montargoise (UPAME), M. C... A... et M. E... D..., à la société Patrimoine et Valorisation Programmes et à la communauté d'agglomération montargoise et Rives de Loing.

Délibéré après l'audience du 22 avril 2025, à laquelle siégeaient :

M. Samuel Deliancourt, président,  
M. Jean-Luc Jaosidy, premier conseiller,  
Mme Aurore Bardet, conseillère.

Rendu public par mise à disposition au greffe le 6 mai 2025.

Le rapporteur,

Le président,

Jean-Luc Jaosidy

Samuel DELIANCOURT

La greffière,

Aurore MARTIN

La République mande et ordonne à la préfète du Loiret 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.