

**COUR ADMINISTRATIVE D'APPEL  
DE NANTES**

**N° 25NT01084**

\_\_\_\_\_  
M. François L..... et  
Mme Patricia F.....  
\_\_\_\_\_

Mme Marion  
Rapporteure  
\_\_\_\_\_

M. Chabernaud  
Rapporteur public  
\_\_\_\_\_

Audience du 10 mars 2026  
Décision du 27 mars 2026  
\_\_\_\_\_

C

**REPUBLIQUE FRANÇAISE**

**AU NOM DU PEUPLE FRANÇAIS**

La cour administrative d'appel de Nantes

(4<sup>ème</sup> chambre)

Vu la procédure suivante :

*Procédure contentieuse antérieure :*

M. François L..... et Mme Patricia F..... ont demandé, par deux requêtes distinctes, au tribunal administratif de Rennes d'annuler la délibération n° 13 adoptée le 24 février 2022 par laquelle le conseil municipal de Saint-Malo a autorisé le maire à céder à la société Groupe R.... les parcelles correspondant à l'ancien camping des Nielles à hauteur d'une superficie totale de 13 273 m<sup>2</sup> au prix de 7 600 000 euros HT ainsi que la décision du 8 juin 2022 du maire de Saint-Malo rejetant le recours administratif présenté par M. L.... en vue d'obtenir le retrait de cette délibération.

Par un jugement n<sup>os</sup> 2201275, 2201858, 2202116, 2202148, 2203502 du 11 mars 2025, le tribunal administratif de Rennes a rejeté leurs demandes.

*Procédure devant la cour :*

Par une requête et des mémoires, enregistrés les 16 avril 2025, 22 novembre 2025 et 19 janvier 2026, ainsi que le 24 février 2026, ce dernier n'ayant pas été communiqué, M. L....et Mme F....., représentés par Me Colas, demandent à la cour :

1°) d'annuler ce jugement du tribunal administratif de Rennes du 11 mars 2025 ;

2°) d'annuler la délibération du 24 février 2022 du conseil municipal de Saint-Malo ainsi que la décision du 8 juin 2022 de rejet du recours gracieux de M. L..... contre cette délibération ;

3°) dans le dernier état de leurs écritures, de mettre à la charge de la commune de Saint-Malo et de la société Groupe R.... le versement à M. L..... et Mme F..... de la somme de 5 000 euros au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Ils soutiennent que :

- la délibération du 24 février 2022 a été adoptée irrégulièrement faute de faire l'objet d'un vote des conseillers municipaux en méconnaissance de l'article 15 du règlement intérieur du conseil municipal de Saint-Malo ;

- elle méconnaît le principe d'inaliénabilité du domaine public posé à l'article L. 3111-1 du code général de la propriété des personnes publiques en autorisant la cession des parcelles cadastrées H n° 1265 (bouche à incendie), 1269 (belvédère à construire et rétrocéder à la commune), 1272, 1276 et 1266 (local à usage de toilettes publiques à construire et à rétrocéder à la commune) situées avenue du Président Kennedy ;

- elle méconnaît l'interdiction faite aux collectivités publiques de contracter sur l'exercice d'une prérogative unilatérale de puissance publique en prévoyant que la commune s'engage à entamer une procédure de bien sans maître pour les parcelles cadastrées H n° 1266 et 1267 ;

- elle méconnaît le principe d'interdiction des libéralités dès lors qu'elle approuve la cession d'un bien immobilier à un prix substantiellement inférieur à sa valeur vénale, 7 600 000 euros soit 523 euros/m<sup>2</sup> au regard du marché immobilier malouin dans lequel le prix du terrain à bâtir est de 1 000 euros par m<sup>2</sup> ;

- la cession de la parcelle cadastrée H1266 est entachée d'une erreur manifeste d'appréciation alors que cette parcelle qui correspond à la falaise surplombant la plage du Mihinic présente un enjeu environnemental majeur du fait de son instabilité et de la présence d'un biotope requérant une protection particulière.

Par des mémoires en défense, enregistrés les 18 juillet 2025 et 23 janvier 2026, la société Groupe R....., représentée par Me Collet, conclut au rejet de la requête et, dans le dernier état de ses écritures, à ce que la somme de 5 000 euros soit mise à la charge de M. L..... et de Mme F..... au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Elle soutient que les moyens soulevés par les requérants ne sont pas fondés.

Par des mémoires en défense, enregistrés les 15 septembre 2025, 23 janvier 2026 et 4 mars 2026, ce dernier non communiqué, la commune de Saint-Malo conclut au rejet de la requête et, dans le dernier état de ses écritures, à ce que la somme de 3 000 euros soit mise à la charge solidaire de M. L.... et de Mme F.... au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Elle soutient que les moyens soulevés par les requérants ne sont pas fondés.

Vu les autres pièces des dossiers.

Vu :

- le code civil ;
- le code général de la propriété des personnes publiques ;
- le code général des collectivités territoriales ;
- 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 Marion,
- les conclusions de M. Chabernaude, rapporteur public,
- les observations de Me Colas pour M. L.....et Mme F....., de Me Tijou, substituant Me Thome, pour la commune de Saint-Malo et de Me Marie, substituant Me Collet, pour la société Groupe R.....

Considérant ce qui suit :

1. En 2015, la ville de Saint-Malo a décidé de fermer son camping municipal des Nielles en raison d'une insuffisante fréquentation. La commune a ensuite lancé une procédure d'appel « à idées » afin de trouver une solution de reconversion du site de l'ancien camping. Le projet de la société Groupe R..... a été retenu parmi trois offres. Par une délibération du 4 avril 2019, le conseil municipal de Saint-Malo a constaté la désaffectation de l'ancien camping et a décidé le déclassement du domaine public d'une surface d'environ 14 700 m<sup>2</sup> ainsi que du tréfonds d'une surface de 746 m<sup>2</sup> d'un tronçon de l'avenue des Nielles qui longe certaines parcelles de l'ancien camping. Par une délibération du 6 février 2020, le conseil municipal de Saint-Malo a retiré sa délibération du 4 avril 2019 et constaté la désaffectation puis déclassé l'ancien camping des Nielles à hauteur d'une superficie de 13 346 m<sup>2</sup> et de 484 m<sup>2</sup> de tréfonds de l'avenue des Nielles et approuvé la vente de cet ensemble immobilier au groupe R..... Par un jugement du 13 décembre 2021, le tribunal administratif de Rennes a annulé la délibération du 6 février 2020 en tant qu'elle autorise le déclassement du domaine public de la parcelle H 799 sur laquelle se trouve un transformateur électrique. Par un deuxième jugement également daté du 13 décembre 2021, ce même tribunal a annulé la délibération du 6 février 2020 autorisant la cession du terrain déclassé de l'ancien camping et du tréfonds de l'avenue des Nielles au motif que cette vente porte sur la parcelle H 799 supportant le transformateur électrique. Ces deux jugements ont été confirmés par des arrêts de la cour administrative d'appel de Nantes du 28 octobre 2022. Par une délibération n° 12 du 24 février 2022, le conseil municipal de Saint-Malo a confirmé la désaffectation et le déclassement des parcelles de l'ancien camping des Nielles à l'exception de l'emprise du transformateur électrique et d'une bande de terrain longeant l'avenue John Kennedy, cadastrée section H n° 1275. Puis par une délibération n° 13 datée du même jour, le conseil municipal a approuvé la vente au profit du Groupe R.... des parcelles cadastrées section H n°s 1265, 1269, 1272, 1276 situées 47-49 avenue du Président John Kennedy, d'une superficie de 13 273 m<sup>2</sup>, d'un volume en sous-sol d'une portion de l'avenue des Nielles cadastrée section H n°s 1270 et 1277, d'une superficie de 484 m<sup>2</sup>, ainsi que de la parcelle située en rivage de mer au nord du bâtiment cadastrée section H n° 1266 d'une superficie de 767 m<sup>2</sup>, moyennant le prix de 7 600 000 € HT pour une surface totale de 14 524 m<sup>2</sup>, soit 523 €/m<sup>2</sup>. Plusieurs habitants de Saint-Malo et l'association « Osons » ont introduit cinq requêtes devant le tribunal administratif de Rennes pour demander l'annulation pour excès de pouvoir de la délibération n° 13 du 24 février 2022. Par un jugement n°s 2201275, 2201858, 2202116, 2202148, 2203502 du 11 mars 2025, le tribunal administratif de Rennes a rejeté leurs demandes

et notamment celles présentées par M. François L.... et Mme Patricia F.... Ces derniers relèvent appel de ce jugement.

2. En premier lieu, aux termes, d'une part, de l'article L. 2121-20 du code général des collectivités territoriales : « *Les délibérations sont prises à la majorité absolue des suffrages exprimés* » et, d'autre part, de l'article 15 du règlement intérieur du conseil municipal de Saint-Malo : « *Les délibérations sont prises à la majorité absolue. Le conseil vote sur les affaires soumises à ses délibérations de l'une des trois manières suivantes : -au scrutin à main levée, -au scrutin public, -au scrutin secret. Scrutin à main levée : Le mode de votation ordinaire est le scrutin à main levée...* ».

3. Il résulte de ces dispositions que le conseil municipal doit, en principe, se prononcer par un vote formel - à main levée, public ou secret - sur chaque projet de délibération. Toutefois, dès lors que l'assentiment de la totalité ou de la majorité des conseillers présents a pu être constaté par le maire ou le président de séance, l'absence de recours à l'un des modes de votation prévu par le règlement intérieur du conseil municipal n'est pas de nature à établir que les conseillers municipaux n'auraient pas exprimé leur suffrage ni que les délibérations n'auraient pas été prises à la majorité absolue des suffrages exprimés.

4. Il ressort de la vidéo de retranscription de la séance du conseil municipal de Saint-Malo que les délibérations n° 12 et n° 13 ont fait l'objet d'un débat commun puis que le maire de Saint-Malo a invité les conseillers municipaux à se prononcer à main levée sur la délibération n° 12 portant sur la désaffectation et le déclassement des parcelles du site de l'ancien camping des Nielles puis, constatant une majorité absolue des votes favorables exprimée à main levée, a indiqué qu'il pensait que les votes étaient identiques pour la délibération n°13. Après avoir marqué une pause de plusieurs secondes, il a regardé l'ensemble des élus et a cité chacun des conseillers s'abstenant ou s'opposant à la délibération n° 13. En outre, il ne ressort pas de cette vidéo qu'un conseiller municipal aurait demandé que le conseil municipal se prononce séparément sur chaque projet de délibération. Par suite, le moyen tiré de ce que le conseil municipal de Saint-Malo aurait irrégulièrement adopté la délibération n° 13 du 24 février 2022 doit être écarté.

5. En deuxième lieu, si l'intervention d'une décision préalable de désaffectation et de déclassement de parcelles communales est nécessaire pour permettre la cession de ces parcelles, cette cession n'est pas prise pour l'application de la décision de désaffectation et de déclassement. La décision de désaffectation et de déclassement des parcelles ne constitue pas davantage la base légale de la délibération décidant de la cession du terrain et ces délibérations ne constituent pas entre elles une opération complexe. Il est constant, par ailleurs, que la délibération du 6 février 2020 et la délibération n° 12 du 24 février 2022 décidant et confirmant la désaffectation et le déclassement du terrain en cause, et notamment des parcelles cadastrées H n° 1265, où figure une bouche à incendie, 1269 où est prévu un belvédère à construire et rétrocéder à la commune, 1272, 1276 et 1266, cette dernière devant comporter un local à usage de toilettes publiques à construire et à rétrocéder à la commune, situées avenue du Président Kennedy, qui ne sont pas des actes réglementaires, sont devenues définitives. Par conséquent, le moyen tiré de ce que la délibération litigieuse est illégale du fait de l'irrégularité de la désaffectation et du déclassement des parcelles H1265, H1239, H1272, H1276 et H1266 prononcé par la délibération du 6 février 2020 et confirmé par celle du 24 février 2022, doit être écarté.

6. En troisième lieu, en vertu des principes qui régissent l'action des collectivités publiques, ces dernières doivent exercer leur pouvoir réglementaire dans l'intérêt général au

regard des divers intérêts dont elles ont la charge, sans pouvoir s'engager, par la voie d'un contrat, à en faire usage dans un sens déterminé. Un contrat conclu en méconnaissance de ces principes, qui sont d'ordre public, a un objet illicite.

7. Les appelants soutiennent que la clause du compromis de vente relative à la parcelle H1266 de 766 m<sup>2</sup> aux termes de laquelle la ville de Saint-Malo s'est engagée à mener la procédure de bien sans maître pour sécuriser la cession de cette parcelle à la société intimée serait illicite au motif qu'une autorité administrative ne peut s'engager par voie de contrat à faire usage de prérogatives de puissance publique dans un sens déterminé. Toutefois, l'engagement pris par la commune de Saint-Malo de mener la procédure de bien sans maître afin de devenir propriétaire de la parcelle H1266 a pour seul objet de régulariser l'acquisition de cette parcelle et n'implique pas que la commune fasse usage de son pouvoir réglementaire. Par suite, ce moyen ne peut qu'être écarté.

8. En quatrième lieu, les requérants soutiennent que le prix convenu de 7 600 000 € HT est substantiellement inférieur à la valeur vénale du terrain en cause en se prévalant des estimations de M. M..... du 31 janvier 2022, du rapport d'évaluation « Dynamique foncière » du 30 novembre 2022 ainsi que de deux ventes de terrain à construire d'une surface de 2 368 m<sup>2</sup> et de 362 m<sup>2</sup> sur le territoire malouin. Toutefois, ces références de vente de terrains à bâtir concernent des petites surfaces destinées plus vraisemblablement à la construction d'habitation pour des particuliers sans comparaison pertinente possible avec l'ensemble immobilier en litige. Par ailleurs, le rapport d'évaluation de la société Dynamique foncière est basé, quant à lui, sur la méthode dite du « bilan promoteur », consistant à estimer la valeur d'un terrain en fonction de la rentabilité d'un projet de vente d'espaces construits ou à construire. Cette approche repose donc sur un modèle économique totalement différent du projet d'investissement de la société groupe R....., qui ne vise pas à la revente d'espaces construits ou à construire mais à l'exploitation d'un complexe hôtelier et de thalassothérapie. Le rapport de M. M... comporte quant à lui des inexactitudes en décrivant le terrain vendu par la commune comme ayant une vue imprenable sur la mer alors que seule l'extrémité de la parcelle située au nord-est longe la mer et que les parcelles subissent plusieurs contraintes telle que la séparation par l'avenue des Nielles, la nécessité de démolir un bunker pour pouvoir construire, l'impossibilité de construire sur le terrain naturel en hauteur et les contraintes de qualité sur les droits à construire concernant les matériaux, l'aspect paysager et la protection du biotope, en raison des règles d'urbanisme applicables dans cette zone. En outre, le rapport M... fait état de mutations récentes comparables à Saint-Malo conclues pour des prix allant de 450 à 1 650 euros/m<sup>2</sup> sans donner aucune référence. Il ressort surtout des pièces du dossier que le prix de cession du terrain a été déterminé à la suite d'une mise en concurrence par une procédure d'appel à projets, dans laquelle trois candidats seulement ont présenté des offres, celle du groupe R..... de 7 600 000 euros HT étant la plus élevée, les deux autres offres reçues se chiffrant à 4 000 000 et 5 000 000 euros. Cette mise en concurrence a permis de recenser l'ensemble des personnes intéressées par le bien vendu, compte tenu de ses caractéristiques propres, et de fixer le prix conformément au marché. D'ailleurs, le prix retenu demeure dans la fourchette d'évaluation du bien par le pôle d'évaluation domaniale de la Direction de l'immobilier de l'Etat dans son avis émis le 16 février 2022, comprise entre 6 840 000 € HT (471 €/m<sup>2</sup>) et 8 360 000 € HT (575 €/m<sup>2</sup>). Enfin, si la chambre régionale des comptes de Bretagne a dans son rapport d'observations définitives du 5 décembre 2019 relevé que la commune de Saint Malo avait « toute légitimité » pour renégocier le prix de vente de l'ancien camping municipal, cette observation formulée avant que la Direction de l'immobilier de l'Etat ne rende un avis sur la valeur du terrain de l'ancien camping ne constitue pas une critique du prix de cession dudit terrain finalement retenu par la délibération litigieuse. Dans ces circonstances et au regard de l'ensemble de ces éléments, il n'apparaît pas que les terrains de l'ancien camping des Nielles ont fait l'objet d'une cession à la société groupe

R... à un prix inférieur à leur valeur, qui serait constitutive d'une libéralité sans contrepartie. Par suite, le moyen tiré de la violation du principe d'interdiction de consentir des libéralités à des personnes privées doit être écarté.

9. En dernier lieu, les requérants soutiennent que la cession par la commune de Saint-Malo de la parcelle H1266 est entachée d'une erreur manifeste d'appréciation aux motifs qu'elle correspond à la falaise instable surplombant la plage du Mihinic et présente un enjeu environnemental majeur du fait de sa fragilité et de la présence d'un biotope rare appelant une protection particulière. Il ressort des pièces du dossier que la commission d'enquête consultée dans le cadre de la procédure de déclaration de projet emportant mise en compatibilité du PLU de la commune de Saint-Malo a rendu un avis favorable à la déclaration de projet du Groupe R.... sous réserve que « les terrains en bordure nord du bâtiment et jusqu'au pied de la falaise restent propriété de la commune de Saint-Malo, afin de permettre l'accès pour la gestion et la protection de la flore ainsi que la surveillance de la falaise ». Afin de lever cette réserve, le conseil municipal de Saint-Malo a mis en place, dans le cadre de l'article L. 132-3 du code de l'environnement, un dispositif consistant à imposer par voie conventionnelle à la société Groupe R.... des obligations de surveillance de la stabilité de la falaise et d'ouverture de l'accès nécessaire à la gestion et à la protection de sa faune et de sa flore. Par suite, les requérants ne sont pas fondés à soutenir que la délibération litigieuse serait entachée d'une erreur manifeste d'appréciation en ce qu'elle autoriserait la cession de la parcelle H1266.

10. Il résulte de tout ce qui précède, que M. L.... et Mme F.... ne sont pas fondés à soutenir que c'est à tort que, par le jugement attaqué, le tribunal administratif de Rennes a rejeté leurs demandes.

Sur les frais liés au litige :

11. Les dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative font obstacle à ce que soit mis à la charge de la commune de Saint-Malo et de la société Groupe R..., qui ne sont pas, dans la présente instance, les parties perdantes, le versement à M. L... et Mme F.... de la somme qu'ils demandent au titre des frais exposés et non compris dans les dépens. En revanche, dans les circonstances de l'espèce, il y a lieu de mettre à la charge de M. L.... et de Mme F.... le versement d'une somme de 1 000 euros au titre des mêmes frais, d'une part, à la société groupe R.... et, d'autre part, à la commune de Saint-Malo.

DECIDE :

Article 1<sup>er</sup> : La requête de M. L... et de Mme F.... est rejetée.

Article 2 : M. L.... et Mme F.... verseront une somme de 1 000 euros d'une part à la commune de Saint-Malo et d'autre part à la société Groupe R....

Article 3 : Le présent arrêt sera notifié à M. François L... et Mme Patricia F..., à la commune de Saint-Malo et à la société Groupe R.... .

Délibéré après l'audience du 10 mars 2026, à laquelle siégeaient :

- M. Lainé, président de chambre,
- Mme Marion, première conseillère,
- M. Catroux, premier conseiller

Rendu public par mise à disposition au greffe le 27 mars 2026.

La rapporteure,

Le président,

I. MARION

L. LAINÉ

Le greffier,

C. WOLF

La République mande et ordonne au ministre de l'intérieur 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.