

Vu la procédure suivante :

Procédure contentieuse antérieure :

Mmes C..., D..., F... et M. et Mme A... ont demandé au tribunal administratif de Bordeaux :

1°) d'annuler la délibération n° 2021-141 du 18 novembre 2021 par laquelle le centre communal d'action sociale (CCAS) de Bordeaux a constaté la désaffectation et a prononcé le déclassement des parcelles de la Cité jardin à Gradignan d'une superficie d'environ 76 187 m² ;

2°) d'annuler la délibération n° 2021-142 du 18 novembre 2021 par laquelle le CCAS de Bordeaux a autorisé la cession des parcelles de la Cité jardin à Gradignan au profit de la société publique locale (SPL) La Fabrique de Bordeaux Métropole.

Par un jugement n° 2200270 du 11 octobre 2023, le tribunal administratif de Bordeaux a annulé la délibération n° 2021-142 du 18 novembre 2021 du CCAS de Bordeaux autorisant la cession des parcelles de la Cité jardin à Gradignan au profit de la société publique locale La Fabrique de Bordeaux Métropole, et a rejeté le surplus de leurs demandes.

Procédure devant la cour :

I. Par une requête et un mémoire, enregistrés sous le n° 23BX02989, le 6 décembre 2023 et le 13 novembre 2024, le CCAS de Bordeaux, représenté par Me Heymans, demande à la cour :

1°) d'annuler ce jugement du 11 octobre 2023 du tribunal administratif de Bordeaux en tant qu'il annule la délibération n° 2021-142 du 18 novembre 2021 par laquelle il a autorisé la cession des parcelles de la Cité jardin à Gradignan au profit de la société publique locale La Fabrique de Bordeaux Métropole ;

2°) de rejeter l'ensemble des demandes de Mmes C..., D..., F... et M. et Mme A... ;

3°) de mettre à la charge solidairement de Mmes C..., D..., F... et M. et Mme A... les dépens ainsi que le versement de la somme de 3 500 euros au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Par un mémoire en défense, enregistré le 18 octobre 2024, C..., D..., F... et M. et Mme A..., représentés par Me Ruffie, concluent au rejet de la requête et, par la voie de l'appel incident, sollicitent l'annulation du jugement du 11 octobre 2023 du tribunal administratif de Bordeaux en tant qu'il rejette le surplus de leurs demandes. Ils demandent en outre que soit, en toute hypothèse, mis à la charge du CCAS de Bordeaux le versement de la somme de 3 000 euros au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

II. Par une requête et des mémoires, enregistrés sous le n° 23BX03057, le 13 décembre 2023 et le 8 janvier 2025, la société publique locale La Fabrique de Bordeaux Métropole, représentée par Me Thomé, demande à la cour :

1°) d'annuler ce jugement du 11 octobre 2023 du tribunal administratif de Bordeaux en tant qu'il annule la délibération n° 2021-142 du 18 novembre 2021 par laquelle le CCAS de Bordeaux a autorisé la cession des parcelles de la Cité jardin à Gradignan au profit de la société publique locale La Fabrique de Bordeaux Métropole ;

2°) de rejeter l'ensemble des demandes de Mmes C..., D..., F... et M. et Mme A... ;

3°) de mettre à la charge solidairement de Mmes C..., D..., F... et M. et Mme A... les dépens ainsi que le versement de la somme de 2 500 euros au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Par un mémoire en défense, enregistré le 13 décembre 2024, C..., D..., F... et M. et Mme A..., représentés par Me Ruffie, conclut au rejet de la requête et, par la voie de l'appel incident, sollicitent l'annulation du jugement du 11 octobre 2023 du tribunal administratif de Bordeaux en tant qu'il rejette le surplus de leurs demandes. Ils demandent en outre que soit, en toute hypothèse, mis à la charge du CCAS de Bordeaux le versement de la somme de 3 000 euros au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Par un mémoire distinct, enregistré le 8 janvier 2025, la SPL La Fabrique de Bordeaux Métropole, représentée par Me Thomé, demande à la cour, en application de l'article 23-1 de l'ordonnance n° 58-1067 du 7 novembre 1958, et à l'appui de sa requête tendant à l'annulation du jugement n° 2200270 du 11 octobre 2023 du tribunal administratif de Bordeaux en tant qu'il annule la délibération n° 2021-142 du 18 novembre 2021 par laquelle le CCAS de Bordeaux a autorisé la cession, à son profit, des parcelles de la Cité jardin à Gradignan, de transmettre au Conseil d'État les questions prioritaires de constitutionnalité relatives à la conformité aux droits et libertés garantis par la Constitution, des dispositions combinées des articles L. 2222-19 du code général de la propriété des personnes publiques, L. 1311-17 du code général des collectivités territoriales et 900-2 à 900-8 du code civil, telles qu'interprétées par le Conseil d'État. Elle demande en outre que soit en toute hypothèse mis à la charge solidaire de Mmes C..., D..., F... et M. et Mme A... le versement de la somme de 2 500 euros sur le fondement des dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Par un mémoire en défense, enregistré le 28 janvier 2025, Mmes C..., D..., F... et M. et Mme A..., représentés par Me Heymans, concluent, à titre principal, à l'irrecevabilité des QPC soulevées et, à titre subsidiaire, à leur rejet pour défaut de caractère sérieux.

Considérant ce qui suit :

1. Bordeaux Métropole a décidé, en 2017, de créer une zone d'aménagement concertée (ZAC), sur le territoire de la commune de Gradignan, comprenant la création et la restructuration de différents services publics ainsi que la construction de logements, de commerces, de services et de bureaux. Dans le cadre du projet d'aménagement de cette ZAC, le centre communal d'action sociale (CCAS) de Bordeaux, propriétaire de terrains situés dans l'emprise du projet, a, par une délibération n° 2021-141 du 18 novembre 2021, constaté la désaffectation et prononcé le déclassement des parcelles de la Cité jardin à Gradignan et, par une délibération n° 2021-142 du même jour, autorisé leur cession au profit de la société publique locale (SPL) La Fabrique de Bordeaux Métropole, en charge du projet d'aménagement de la zone. Mmes C..., D..., F... et M. et Mme A...ont demandé au tribunal administratif de Bordeaux d'annuler les délibérations n° 2021-141 et n° 2021-142 du 18 novembre 2021 du CCAS de Bordeaux. Par un jugement n° 2200770 du 11 octobre 2023, le tribunal administratif a annulé la délibération n° 2021-142 du 18 novembre 2021 autorisant la cession des parcelles et a rejeté le surplus des demandes dont il était saisi.

2. D'une part, par une requête n° 23BX02989, le CCAS de Bordeaux relève appel de ce jugement en tant qu'il annule la délibération n° 2021-142 du 18 novembre 2021. Par la voie de l'appel incident, Mmes C..., D..., F... et M. et Mme A...sollicitent l'annulation du même jugement en tant qu'il rejette le surplus de leurs demandes. D'autre part, par une requête n° 23BX03057, la SPL La Fabrique de Bordeaux Métropole relève appel de ce même jugement en tant qu'il annule la délibération n° 2021-142 du 18 novembre 2021. Par la voie de l'appel incident, Mmes C..., D..., F... et M. et Mme A... sollicitent l'annulation du même jugement en tant qu'il rejette le surplus de leurs demandes. Enfin, dans cette dernière requête, et par un mémoire distinct, la SPL La Fabrique de Bordeaux Métropole doit être regardée comme demandant à la cour, en application de l'article 23-1 de l'ordonnance n° 58-1067 du 7 novembre 1958, de transmettre au Conseil d'État les questions prioritaires de constitutionnalité relatives à la conformité aux droits et libertés garantis par la Constitution des articles L. 2222-19 du code général de la propriété des personnes publiques, L. 1311-17 du code général des collectivités territoriales et 900-2 à 900-8 du code civil, tels qu'interprétés par le Conseil d'État compte tenu de la portée effective que cette interprétation jurisprudentielle constante confère à la combinaison de ces dispositions. Les requêtes n° 23BX02989 et n° 23BX03057 sont dirigées contre un même jugement, il y a donc lieu de les joindre pour qu'il y soit statué par un seul arrêt.

Sur les questions prioritaires de constitutionnalité :

3. A l'appui de son recours en appel dirigé contre le jugement n° 2200270 du 11 octobre 2023 du tribunal administratif de Bordeaux, la SPL La Fabrique de Bordeaux Métropole doit être regardée comme soulevant des questions prioritaires de constitutionnalité relatives à la conformité aux droits et libertés garantis par la Constitution des dispositions combinées des articles L. 2222-19 du code général de la propriété des personnes publiques, L. 1311-17 du code général des collectivités territoriales et 900-2 à 900-8 du code civil, en ce que dans l'interprétation constante que leur a donnée le Conseil d'Etat, elles limitent le droit de propriété garanti par les articles 2 et 17 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen du 26 août 1789 dès lors qu'elles conditionnent la cession, par une collectivité territoriale ou un établissement public, d'un terrain qui lui avait été légué, au respect de la

procédure de révision devant le juge judiciaire des conditions et charges grevant les donations et les legs.

4. Aux termes de l'article 61-1 de la Constitution : « *Lorsque, à l'occasion d'une instance en cours devant une juridiction, il est soutenu qu'une disposition législative porte atteinte aux droits et libertés que la Constitution garantit, le Conseil constitutionnel peut être saisi de cette question sur renvoi du Conseil d'État ou de la Cour de cassation qui se prononce dans un délai déterminé (...)* ». En application de l'article LO 771-1 du code de justice administrative : « *La transmission par une juridiction administrative d'une question prioritaire de constitutionnalité au Conseil d'État obéit aux règles définies par les articles 23-1 à 23-3 de l'ordonnance n° 58-1067 du 7 novembre 1958 portant loi organique sur le Conseil constitutionnel* ».

5. Il résulte des dispositions combinées des premiers alinéas des articles 23-1 et 23-2 de l'ordonnance du 7 novembre 1958 portant loi organique sur le Conseil constitutionnel, que la cour administrative d'appel saisie d'un moyen tiré de ce qu'une disposition législative porte atteinte aux droits et libertés garantis par la Constitution présenté dans un écrit distinct et motivé, statue sans délai par une décision motivée sur la transmission de la question prioritaire de constitutionnalité au Conseil d'État et procède à cette transmission si est remplie la triple condition que la disposition contestée soit applicable au litige ou à la procédure ou constitue le fondement des poursuites, qu'elle n'ait pas déjà été déclarée conforme à la Constitution dans les motifs et le dispositif d'une décision du Conseil constitutionnel, sauf changement des circonstances et que la question ne soit pas dépourvue de caractère sérieux.

En ce qui concerne l'applicabilité au litige des dispositions contestées :

6. Il résulte des mentions du jugement attaqué que, pour annuler la délibération en litige n° 2021-142 du CCAS de Bordeaux en date du 18 novembre 2021, le tribunal administratif de Bordeaux s'est fondé sur la méconnaissance des dispositions des articles L. 1311-17 du code général des collectivités territoriales et L. 2222-19 du code général de la propriété des personnes publiques par le CCAS de Bordeaux qui s'est abstenu de mettre en œuvre la procédure de révision des conditions et charges grevant les donations et legs prévue aux articles 900-2 et suivants du code civil.

7. Il ressort des pièces du dossier que les parcelles de la Cité jardin à Gradignan, dont la délibération en litige n° 2021-142 du CCAS de Bordeaux en date du 18 novembre 2021 a autorisé la cession au profit de la société publique locale La Fabrique de Bordeaux Métropole, font partie de l'emprise d'une donation effectuée en 1920 au bureau de bienfaisance de Bordeaux par Mme D... dont l'acte de donation stipulait que le legs devait servir à constituer une œuvre de gratitude dénommée « Repos maternel » destinée à recevoir principalement des femmes enceintes et récemment accouchées et leurs enfants, ainsi que des enfants dont l'état de santé nécessiterait quelque repos, et réaliser des consultations externes. Compte tenu des aménagements dont ces parcelles ont fait l'objet depuis 1920 en vue d'être affectées à un service public à vocation sociale, elles doivent être regardées, en application de la théorie de la domanialité virtuelle, comme incluses dans le domaine public.

8. D'une part, les dispositions de l'article L. 1311-17 du code général des collectivités territoriales aux termes desquelles « *La révision des conditions et charges grevant les donations ou legs consentis au profit des collectivités territoriales, de leurs*

groupements et de leurs établissements publics est régie par les articles 900-2 à 900-8 du code civil », et les articles 900-2 à 900-8 du code civil, qui organisent la procédure de révision des conditions et charges grevant les dons et legs devant le juge judiciaire, sont bien applicables au litige.

9. D'autre part, en revanche, les dispositions de l'article L. 2222-19 du code général de la propriété des personnes publiques étant incluses dans le chapitre de ce code relatif au domaine privé, il résulte de ce qui a été dit au point 7 qu'elles ne sont pas applicables au litige. Elles ne peuvent, par suite, donner lieu à une question prioritaire de constitutionnalité.

En ce qui concerne l'absence de déclaration de conformité à la Constitution des dispositions contestées dans les motifs ou le dispositif d'une décision du Conseil constitutionnel :

10. Les dispositions dont la constitutionnalité est critiquée n'ont pas déjà fait l'objet d'une déclaration de conformité à la Constitution dans les motifs ou le dispositif d'une décision du Conseil constitutionnel.

En ce qui concerne le caractère sérieux des questions prioritaires de constitutionnalité :

11. D'une part, aux termes de l'article 900-2 du code civil : « *Tout gratifié peut demander que soient révisées en justice les conditions et charges grevant les donations ou legs qu'il a reçus, lorsque, par suite d'un changement de circonstances, l'exécution en est devenue pour lui soit extrêmement difficile, soit sérieusement dommageable* ». Aux termes de l'article 900-3 du même code : « *La demande en révision est formée par voie principale ; elle peut l'être aussi par voie reconventionnelle, en réponse à l'action en exécution ou en révocation que les héritiers du disposant ont introduite. / Elle est formée contre les héritiers ; elle l'est en même temps contre le ministère public s'il y a doute sur l'existence ou l'identité de certains d'entre eux ; s'il n'y a pas d'héritier connu, elle est formée contre le ministère public. / Celui-ci doit, dans tous les cas, avoir communication de l'affaire* ». Aux termes de l'article 900-4 de ce code : « *Le juge saisi de la demande en révision peut, selon les cas et même d'office, soit réduire en quantité ou périodicité les prestations grevant la libéralité, soit en modifier l'objet en s'inspirant de l'intention du disposant, soit même les regrouper, avec des prestations analogues résultant d'autres libéralités. / Il peut autoriser l'aliénation de tout ou partie des biens faisant l'objet de la libéralité en ordonnant que le prix en sera employé à des fins en rapport avec la volonté du disposant. / Il prescrit les mesures propres à maintenir, autant qu'il est possible, l'appellation que le disposant avait entendu donner à sa libéralité* ». Aux termes de l'article 900-5 du code civil : « *La demande n'est recevable que dix années après la mort du disposant ou, en cas de demandes successives, dix années après le jugement qui a ordonné la précédente révision. / La personne gratifiée doit justifier des diligences qu'elle a faites, dans l'intervalle, pour exécuter ses obligations* ». Aux termes de l'article 900-6 du code civil : « *La tierce opposition à l'encontre du jugement faisant droit à la demande en révision n'est recevable qu'en cas de fraude imputable au donataire ou légataire. / La rétractation ou la réformation du jugement attaqué n'ouvre droit à aucune action contre le tiers acquéreur de bonne foi* ». Aux termes de l'article 900-7 du même code : « *Si, postérieurement à la révision, l'exécution des conditions ou des charges, telle qu'elle était prévue à l'origine, redevient possible, elle pourra être demandée par les héritiers* ». Aux termes de l'article 900-8 de ce code : « *Est réputée non écrite toute clause par laquelle le*

disposant prive de la libéralité celui qui mettrait en cause la validité d'une clause d'inaliénabilité ou demanderait l'autorisation d'aliéner ». D'autre part, le Conseil d'État, dans sa décision du 19 février 1990, Commune d'Éguilles, n° 73923, 82498, a jugé qu'il résulte de l'ensemble de ces dispositions que la modification des charges et conditions grevant un bien légué à une commune ou l'aliénation de ce bien ne peut avoir lieu que dans les conditions et selon la procédure définies par les articles 900-2 à 900-8 du code civil.

12. Il résulte des dispositions précitées du code civil que tout gratifié ou légataire peut demander au juge que soient révisées les conditions et charges grevant le legs qu'il a reçu et accepté lorsque, par suite d'un changement de circonstances, l'exécution en est devenue pour lui soit extrêmement difficile, soit sérieusement dommageable. L'office du juge judiciaire consiste alors à perpétuer, dans la mesure du possible, la volonté du donateur, tout en permettant une adaptation des charges, satisfaisante pour les intérêts du gratifié. Lorsque les conditions sont réunies, ces dispositions donnent au juge des pouvoirs, soit de réduire en quantité ou périodicité les prestations grevant la libéralité, soit d'en modifier l'objet en s'inspirant de l'intention du disposant, soit même de les regrouper, avec des prestations analogues résultant d'autres libéralités et d'autoriser l'aliénation de tout ou partie des biens faisant l'objet de la libéralité en ordonnant que le prix en sera employé à des fins en rapport avec la volonté du disposant et de prescrire les mesures propres à maintenir, autant qu'il est possible, l'appellation que le disposant avait entendu donner à sa libéralité.

13. La SPL La Fabrique de Bordeaux Métropole soutient que les dispositions législatives du code général des collectivités territoriales et du code civil telles qu'interprétées par le Conseil d'État dont la jurisprudence constante a été rappelée au point 11, portent atteinte au droit de propriété de la commune garanti par les articles 2 et 17 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen sans que cette atteinte puisse être justifiée par l'intérêt général dès lors qu'elle fait obstacle à la réalisation d'un projet de création d'une ZAC déclarée d'utilité publique.

S'agissant de la constitutionnalité des dispositions de l'article L. 1311-17 du code général des collectivités territoriales et des articles 900-2, 900-3, 900-5, 900-6, 900-7 et 900-8 du code civil telles qu'interprétées par le Conseil d'État au regard de l'article 17 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen du 26 août 1789 :

14. Aux termes de l'article 17 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789 : « *La propriété étant un droit inviolable et sacré, nul ne peut en être privé, si ce n'est lorsque la nécessité publique, légalement constatée, l'exige évidemment, et sous la condition d'une juste et préalable indemnité* ». L'existence du droit de propriété inclut la possibilité d'en disposer librement, qu'il s'agisse d'acquérir la propriété ou de s'en défaire. En revanche, le propriétaire peut voir ses droits limités ou être dépossédé de sa propriété.

15. Si le législateur a décidé de soumettre la révision des conditions et charges grevant les donations ou legs consentis au profit des collectivités territoriales à la procédure prévue par les dispositions 900-2 à 900-8 du code civil et que le Conseil d'État en a déduit qu'une telle révision était un préalable à la cession des parcelles grevées d'une charge, cette obligation procédurale n'a ni pour objet ni pour effet d'entraîner une privation du droit de propriété de la collectivité tel qu'hérité de la donation consentie.

S'agissant de la constitutionnalité des dispositions de l'article L. 1311-17 du code général des collectivités territoriales et des articles 900-2, 900-3, 900-5, 900-6, 900-7 et 900-8

du code civil telles qu'interprétées par le Conseil d'État au regard de l'article 2 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen du 26 août 1789 :

16. Aux termes de l'article 2 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789 : *« Le but de toute association politique est la conservation des droits naturels et imprescriptibles de l'homme. Ces droits sont la liberté, la propriété, la sûreté, et la résistance à l'oppression ».*

17. Il est soutenu que les dispositions contestées imposent des conditions de fond et une procédure judiciaire préalable à la cession de biens issus de legs grevés de charges qui sont disproportionnées par rapport à l'objectif poursuivi consistant à sauvegarder la volonté du légataire et font obstacle à la réalisation d'un projet pourtant légalement reconnu d'utilité publique.

18. En vertu de l'article 900-5 du code civil, la demande de révision des charges et des conditions d'un legs ne peut intervenir que dix ans après la mort du disposant ou, si le legs a déjà fait l'objet d'une révision, dix ans après le jugement ayant ordonné cette révision, la personne gratifiée devant justifier des diligences qu'elle a dans l'intervalle accomplies pour exécuter ses obligations. La demande de révision est faite devant le tribunal judiciaire par le légataire qui doit assigner les héritiers ou successeurs universels, après avoir procédé à une publicité de sa demande. Le juge judiciaire peut alors, selon l'article 900-4, y compris d'office, soit réduire en quantité ou périodicité les prestations grevant la libéralité, soit en modifier l'objet en s'inspirant de l'intention du disposant, soit même les regrouper, avec des prestations analogues résultant d'autres libéralités. Il peut également autoriser l'aliénation de tout ou partie des biens faisant l'objet de la libéralité en ordonnant que le prix en sera employé à des fins en rapport avec la volonté du disposant.

19. Si, en organisant la procédure de révision judiciaire des conditions et charges grevant un legs décrite au point précédent, le législateur a ainsi entendu garantir le respect de la volonté du donateur, cette procédure permet au bénéficiaire du legs d'invoquer « un changement de circonstances » ainsi que l'indique l'article 900-2 du code civil. L'obligation procédurale mentionnée au point 15 ne constitue pas une limite disproportionnée à l'exercice du droit de propriété de la collectivité tel qu'hérité de la donation consentie alors même que la cession de biens légués s'inscrit dans le périmètre d'un projet légalement déclaré d'utilité publique, circonstance qu'il appartient au juge judiciaire d'apprécier.

20. Il résulte de ce qui précède que les questions prioritaires de constitutionnalité soulevées par la SPL La Fabrique de Bordeaux Métropole ne présentent pas de caractère sérieux. Par suite, et sans qu'il soit besoin d'examiner la fin de non-recevoir opposée dans le cadre de l'appel incident par Mme C... et autres, il n'y a pas lieu de les transmettre au Conseil d'État.

Sur la régularité du jugement attaqué :

21. Pour contester le jugement du 11 octobre 2023 du tribunal administratif de Bordeaux en tant qu'il annule la délibération du 18 novembre 2021 n° 2021-142 autorisant la cession des parcelles de la Cité Jardin, la SPL La Fabrique de Bordeaux Métropole et le CCAS de Bordeaux soutiennent que ce tribunal a omis de se prononcer sur le moyen de défense tiré de l'irrecevabilité de la demande de première instance tenant au fait qu'elle présentait le caractère d'une « requête collective personnelle ». Il ressort des termes du jugement attaqué qu'alors qu'il a annulé délibération du 18 novembre 2021 n° 2021-142, le

tribunal n'a pas répondu à cette fin de non-recevoir. Il y a lieu, dès lors, d'annuler le jugement attaqué en tant qu'en son article 1^{er}, il annule cette délibération.

22. Il y a lieu pour la cour de se prononcer immédiatement par la voie de l'évocation sur les conclusions à fin d'annulation dirigées contre la délibération du 18 novembre 2021 n° 2021-142 autorisant la cession des parcelles de la Cité Jardin à Gradignan et par la voie de l'effet dévolutif de l'appel sur les conclusions à fin d'annulation dirigées contre la délibération du 18 novembre 2021 n° 2021-141 portant déclassement des parcelles de la Cité jardin à Gradignan.

Sur les conclusions principales à fin d'annulation de la délibération du 18 novembre 2021 n° 2021-142 autorisant la cession des parcelles de la Cité Jardin :

En ce qui concerne les fins de non-recevoir opposées devant le tribunal :

23. En premier lieu, il ressort des pièces du dossier que Mmes C..., D..., F... et M. et Mme A... justifient être locataires de logements situés à la Cité jardin sur des parcelles qui, après déclassement, font l'objet d'une cession à la SPL La Fabrique de Bordeaux Métropole et ont vocation à être détruits dans le cadre du projet d'aménagement de la ZAC. Dans ces conditions, et alors même qu'ils ne sont pas les bénéficiaires de la donation des parcelles en cause, ils présentent un intérêt direct, certain et personnel à contester la délibération en autorisant la cession. Il y a, par suite, lieu d'écarter la fin de non-recevoir tirée du défaut d'intérêt à agir des intéressés.

24. En second lieu, les conclusions d'une requête collective, qu'elles émanent d'un requérant qui attaque plusieurs décisions ou de plusieurs requérants qui attaquent une ou plusieurs décisions, sont par principe recevables dans leur totalité si les conclusions présentent entre elles un lien suffisant. Les conclusions dont le tribunal administratif de Bordeaux a été saisi tendaient à obtenir l'annulation de deux délibérations du CCAS de Bordeaux du 18 novembre 2021, la première n° 2021-141 ayant pour objet de constater la désaffectation et de prononcer le déclassement des parcelles de la Cité jardin à Gradignan et la seconde n° 2021-142 autorisant leur cession au profit de la SPL La Fabrique de Bordeaux Métropole en charge du projet d'aménagement de la ZAC. De telles conclusions présentent un lien suffisant entre elles et sont présentées par des demandeurs dont l'un au moins a intérêt à agir. Il y a lieu, par suite, d'écarter la fin de non-recevoir tirée de ce qu'elles ne pouvaient faire l'objet d'une requête unique.

En ce qui concerne la légalité de la délibération du 18 novembre 2021 n° 2021-142 :

25. Il résulte de ce qui a été dit précédemment, notamment aux points 11 et 20, que la modification des charges et conditions grevant un bien légué à une commune ou l'aliénation de ce bien ne peut avoir lieu que dans les conditions et selon la procédure définies par les articles 900-2 à 900-8 du code civil.

26. Il ressort des pièces du dossier que la délibération n° 2021-142 du 18 novembre 2021 autorise la cession de parcelles de la Cité Jardin qui font partie de l'emprise de la donation consentie par Mme D... qui a légué en 1920 au bureau de bienfaisance de Bordeaux, une propriété d'environ trente hectares à la condition que le bénéficiaire du legs s'oblige à exécuter et remplir à perpétuité les conditions et charge grevant le bien à partir de son acceptation. L'acte de donation précise que celle-ci servira à constituer une œuvre de gratitude de préférence dénommée « Repos maternel » destinée, d'une part, à recevoir

principalement des femmes enceintes avant leur accouchement dans un but de repos et des femmes récemment accouchées pourvu qu'elles allaitent elles-mêmes leurs enfants, le cas échéant accompagnées de leurs enfants, d'autre part, à recevoir, dans un autre local sur les terrains de la fondation, des enfants dont l'état de santé nécessiterait quelque repos, et enfin, à entretenir une consultation externe destinée à donner des conseils hygiéniques et médicaux aux femmes et aux enfants jusqu'à l'âge de seize ans. L'acte de donation mentionne également que : « l'ensemble de la donation devra être exclusivement affectée aux destinations ci-dessus ».

27. D'une part, le CCAS de Bordeaux et la SPL La Fabrique de Bordeaux Métropole ne peuvent utilement se prévaloir des dispositions de l'article L. 222-2 du code de l'expropriation qui prévoient que les cessions amiables réalisées dans le périmètre d'une déclaration d'utilité publique éteignent tous droits réels ou personnels existant sur les immeubles dès lors que ces dispositions ne s'appliquent qu'une fois la cession intervenue et sont donc sans incidence sur la légalité de la délibération autorisant la cession.

28. D'autre part, il est soutenu par le CCAS de Bordeaux et la SPL La Fabrique de Bordeaux Métropole que la vocation sociale du legs est respectée par la délibération en litige dès lors que les parcelles cédées serviront en partie à agrandir les locaux consacrés au Repos Maternel et seront dédiées à d'autres projets à caractère social notamment la création d'un établissement d'hébergement pour personnes âgées dépendantes (EHPAD). Toutefois, ni cette circonstance, ni celle également invoquée selon laquelle depuis l'entre-deux-guerres, l'affectation des terrains n'était déjà plus en conformité avec la volonté du légataire, à les supposer établies, ne sauraient exonérer le CCAS de Bordeaux de son obligation de mettre en œuvre la procédure de révision prévue aux articles 900-2 et suivants du code civil. Il y a donc lieu d'accueillir le moyen tiré de la méconnaissance de cette obligation procédurale auquel le juge administratif saisi de la légalité d'une délibération autorisant la cession d'un bien donné grevé de charges et conditions est compétent pour répondre dès lors que la volonté du donateur est claire.

29. Il résulte de ce qui précède, sans qu'il soit besoin d'examiner les autres moyens de la requête, que Mmes C... et autres sont fondés à demander l'annulation de la délibération n° 2021-142 du 18 novembre 2021 du CCAS de Bordeaux.

Sur les conclusions incidentes à fin d'annulation de la délibération du 18 novembre 2021 n°2021-141 prononçant le déclassement des parcelles de la Cité Jardin :

30. En premier lieu, aux termes de l'article R. 123-16 du code de l'action sociale et des familles : « *La convocation est accompagnée de l'ordre du jour arrêté par le président ; elle est adressée aux membres du conseil trois jours au moins avant la date de la réunion et accompagnée, dans les villes de 3500 habitants et plus, d'un rapport explicatif sur les affaires soumises à délibération* ».

31. Il ressort des pièces du dossier que les membres du conseil d'administration du CCAS de Bordeaux ont été dûment convoqués plus de trois jours avant la date de la réunion fixée au 29 avril 2021 et qu'était joints à cette convocation, le rapport de présentation de la délibération en litige contenant les informations précises relatives au projet de déclassement des parcelles de la Cité jardin ainsi que des plans de situation. En outre, il ressort du procès-verbal de cette réunion que la SPL la Fabrique de Bordeaux Métropole, représentée par son directeur, a présenté le projet avec un focus particulier sur l'emprise du projet et a insisté notamment sur « la démolition de 49 maisons ». S'il est vrai que les membres du conseil

d'administration n'ont pas été informés de l'existence de la donation D..., cette circonstance n'a pas été de nature à exercer une influence sur le sens de la délibération en litige qui procède au déclassement des parcelles. Par suite, il y a lieu d'écarter le moyen tiré de ce que les membres du conseil d'administration auraient été insuffisamment informés en méconnaissance de dispositions de l'article R. 123-16 du code de l'action sociale et des familles.

32. En deuxième lieu, aux termes de l'article L. 2241-5 du code général des collectivités territoriales : « *Les délibérations par lesquelles les commissions administratives chargées de la gestion des établissements publics communaux changent en totalité ou en partie l'affectation des locaux ou objets immobiliers ou mobiliers appartenant à ces établissements, dans l'intérêt d'un service public ou privé quelconque, ou mettent ces locaux et objets à la disposition, soit d'un autre établissement public ou privé, soit d'un particulier, ne sont exécutoires qu'après accord du conseil municipal. / Les délibérations par lesquelles les conseils d'administration des établissements publics communaux d'hébergement des personnes âgées se prononcent sur l'affectation des immeubles sont régies par l'article L. 315-12 du code de l'action sociale et des familles* ». 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* ».

33. Il ressort des termes de la délibération du 5 octobre 2021 par laquelle le conseil municipal de Bordeaux a rendu un avis favorable sur la cession des parcelles de la Cité jardin au profit de la SPL La Fabrique de Bordeaux Métropole, outre qu'elle vise l'article L. 2241-5 du code général des collectivités territoriales, qu'elle comporte un considérant portant sur la sollicitation de l'accord du conseil municipal par application des dispositions précitées et qu'elle tient compte du « changement d'affectation des biens du CCAS de Bordeaux ». En donnant un avis favorable sur la cession des parcelles du CCAS, le conseil municipal s'est nécessairement prononcé sur le déclassement préalable de ces parcelles. Par suite, le moyen tiré de la méconnaissance de l'article L. 2241-5 du code général des collectivités territoriales doit en tout état de cause être écarté.

34. En dernier lieu, la délibération en litige, dont l'objet est de prononcer le déclassement du bien après avoir constaté sa désaffectation, n'autorise pas de construction ni ne définit des règles d'urbanisme. Par suite, le moyen tiré de ce qu'elle serait incompatible avec la vocation sociale du legs ne peut qu'être écarté comme inopérant.

35. Il résulte de tout ce qui précède, sans qu'il soit besoin d'examiner les autres fins de non-recevoir opposées à la demande de première instance, que Mmes C... et autres ne sont pas fondés à soutenir que c'est à tort que, par le jugement attaqué, le tribunal administratif de Bordeaux a rejeté leurs conclusions à fin d'annulation de la délibération n° 2021-141 du 18 novembre 2021 du CCAS de Bordeaux.

Sur les frais liés au litige :

36. Il n'y a pas lieu, dans les circonstances de l'espèce, de mettre à la charge des parties une somme quelconque au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative. En l'absence de dépens, les conclusions à fin de leur paiement doivent être rejetées.

DÉCIDE :

Article 1^{er} : Il n'y a pas lieu de transmettre au Conseil d'Etat les questions prioritaires de constitutionnalité soulevées par la SPL La Fabrique de Bordeaux Métropole.

Article 2 : Le jugement n° 2200270 du 11 octobre 2023 du tribunal administratif de Bordeaux est annulé en tant qu'il statue sur les conclusions à fin d'annulation de la délibération n° 2021-142 du CCAS de Bordeaux.

Article 3 : La délibération du 18 novembre 2021 n° 2021-142 du CCAS de Bordeaux autorisant la cession des parcelles de la Cité Jardin à Gradignan est annulée.

Article 4 : Le surplus des conclusions des parties des requêtes n° 23BX02989 et n° 23BX03057 est rejeté.