

**TRIBUNAL ADMINISTRATIF  
DE GRENOBLE**

**N°2302222**

---

Mme T... et autres

---

M. Wyss  
M. Pfauwadel  
M. L'Hôte  
Juge des référés

---

Audience du 17 mai 2023  
Ordonnance du 22 mai 2023

---

135-01-06-02  
C

**RÉPUBLIQUE FRANÇAISE**

**AU NOM DU PEUPLE FRANÇAIS**

Le juge des référés statuant dans la formation  
prévues au dernier alinéa de l'article L. 511-2  
du code de justice administrative

Vu la procédure suivante :

Par une requête enregistrée le 6 avril 2023, Mme F... T..., M. I... S... et M. J... H... demandent au juge des référés, sur le fondement des dispositions de l'article L. 521-1 du code de justice administrative :

1°) d'ordonner la suspension de la délibération du conseil municipal de Grenoble n° 26164 du 13 mars 2023 validant le principe de cession des actions de la SAIEM Grenoble Habitat détenues par la commune à la société Adestia, filiale de CDC Habitat, jusqu'à ce qu'il soit statué au fond sur la légalité de cette décision ;

2°) d'ordonner la suspension de la délibération du conseil municipal de Grenoble n° 31397 du 13 mars 2023 autorisant les représentants de la ville de Grenoble dans les organes de la SAIEM Grenoble Habitat à voter favorablement au projet de cession des actions que détient la commune de Grenoble dans son capital.

Ils soutiennent que :

- la condition d'urgence est remplie dès lors que la délibération n° 26164 autorise la commune de Grenoble à établir avec Adestia un protocole de cession qui sera présenté aux élus au plus tard le 4 mai en commission « Résiliences », qu'elle permet d'inscrire le produit de la cession, soit 37 000 000 euros, en recette d'investissement du budget primitif 2023 de la commune qui a un caractère exécutoire, qu'elle acte un processus de vente qui, poussé à son terme dans les prochaines semaines, serait totalement irrémédiable ;

- la condition d'urgence est également remplie en ce qui concerne la délibération n° 31397 dès lors qu'elle produira ses effets concrets dès le mois de mai 2023, lors des prochaines réunions du conseil d'administration et de l'assemblée générale de Grenoble Habitat ayant pour

objet la modification de ses statuts, et au mois de juin, en permettant aux représentants de la commune de Grenoble de valider la cession, l'augmentation de capital de la SAIEM, le passage du statut de SAIEM à celui de SA HLM (ESH) et la nomination de nouveaux administrateurs ; elle permet à la commune de Grenoble d'inscrire en recette d'investissement de son budget primitif 2023 le produit de la cession, soit 37 000 000 euros ; cette délibération porte une modification des statuts de la SAIEM Grenoble Habitat qui serait totalement irrémédiable car il rendrait possible la vente des actions de la commune et la transformation de la SEM en SA HLM (ESH) ;

- la délibération n° 26164 est entachée d'incompétence négative en ce que la commune de Grenoble s'interdit notamment d'étudier la proposition faite officiellement par Grenoble Alpes Métropole par le biais de la délibération n° 2 du conseil métropolitain du 30 septembre 2022 intitulée « Action de la Métropole en faveur de Grenoble Habitat » consistant en une augmentation du capital à laquelle participeraient les autres actionnaires de Grenoble Habitat ; le COPIL de l'AMI a méconnu l'étendue de ses compétences dans l'exercice de son pouvoir d'appréciation des offres reçues en retenant l'offre présentée par CDC Habitat qui ne répond manifestement pas à la totalité de ces « enjeux et impératifs », statuant ainsi principalement, voire quasi exclusivement, au regard des intérêts patrimoniaux ; le maire et le conseil municipal de Grenoble qui se sont dessaisis de leur pouvoir en se considérant, à tort, liés par l'avis du COPIL de l'AMI, ont méconnu l'étendue de leurs compétences ;

- la délibération a été adoptée en violation de l'article L. 2121-12 du code général des collectivités territoriales dès lors que la note de synthèse a un caractère parcellaire, voire partiel ou même partiel ;

- elle a été adoptée en violation de l'article L. 2121-13 du code général des collectivités territoriales dès lors que plusieurs éléments sollicités par les élus du groupe « Nouvel air, socialistes et apparentés » ne leur ont pas été fournis en amont du conseil municipal, à savoir les annexes de l'ensemble des documents transmis, qui ne figurent pas dans la liste des documents consultables malgré la demande effectuée par les requérants, les engagements de confidentialité des communes de Grenoble et La Tronche et de la Métropole, qui ont été rayés de la liste des documents consultables par l'agent de la commune lors de l'arrivée des requérants ;

- elle a été adoptée en violation des règles et obligations que la commune de Grenoble s'est elle-même imposées dans le cadre de l'appel à manifestation d'intérêts ;

- elle a été adoptée en violation de l'article L. 1521-1 du code général des collectivités territoriales dès lors qu'elle n'a pas cédé à Grenoble Alpes Métropole les deux tiers des actions qu'elle détient dans le capital de la SAIEM Grenoble Habitat dont l'objet social s'inscrit dans le cadre de la compétence habitat intégralement transférée ;

- elle a été adoptée en violation des articles L. 1522-1 et L. 1522-2 du code général des collectivités territoriales dès lors qu'elle autorise la cession de plus de 50 % du capital d'une SEM à une entreprise privée ;

- elle est entachée d'erreurs de fait et de droit dès lors qu'elle est fondée sur une mauvaise appréciation de la situation de Grenoble Habitat, laquelle n'entraîne en rien la cession des actions que la commune détient au sein du capital de la SAIEM ;

- elle est entachée d'erreurs de fait et de droit en ce que la commune de Grenoble fonde à tort sa décision sur l'absence d'alternative à la cession d'actions pour faire évoluer la gouvernance de la SAIEM Grenoble Habitat ;

- elle est entachée d'erreur de droit en ce que la commune de Grenoble considère à tort que les articles 6 et 12 des statuts de la SAIEM Grenoble Habitat qui visent à assurer la détention de plus de la moitié de son capital par des collectivités et leurs groupements seraient des dispositions non expressément requises par la réglementation des SEM ;

- elle est entachée d'erreur manifeste d'appréciation en ce que la commune de Grenoble estime à tort qu'il est dans son intérêt et dans l'intérêt général de céder la quasi-totalité des actions qu'elle détient au sein du capital de la SAIEM Grenoble Habitat, ce qui entraîne la dissolution de cette société ; si le juge administratif considérait que la commune de Grenoble avait compétence

liée en application des dispositions du code général des collectivités territoriales, et notamment de son article L. 1521-1, il retiendrait l'erreur de qualification juridique des faits au regard de ce qui précède ;

- elle est entachée d'erreur manifeste d'appréciation en ce que la commune de Grenoble estime à tort que l'offre déposée par Adestia répond à ses intérêts exprimés dans le cahier des charges de l'AMI ; si le juge administratif considérait que la commune de Grenoble avait compétence liée en application des dispositions du code général des collectivités territoriales, et notamment de son article L. 1521-1, il retiendrait l'erreur de qualification juridique des faits ;

- les délibérations officiellement destinées à assurer la pérennité et le développement de Grenoble Habitat via une nouvelle gouvernance sont entachées de détournement de pouvoir dès lors qu'elles n'ont que pour but l'obtention de recettes d'investissement supplémentaires pour équilibrer le budget ;

- les délibérations officiellement destinées à faire évoluer les statuts de la SAIEM Grenoble Habitat sont entachées de détournement de pouvoir dès lors qu'elles n'ont en réalité que pour but de faire obstacle à la mise en œuvre des articles L. 1521-1, L. 1522-1 et L. 1522-2 du code général des collectivités territoriales et à maximiser le produit issu de la cession des parts que la commune détient au sein du capital de cette entreprise.

Par un mémoire en défense enregistré le 2 mai 2023, la commune de Grenoble, représentée par la SELAS Seban & associés, conclut au rejet de la requête et à ce que soit mise à la charge de chacun des requérants la somme de 500 euros au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Elle soutient que :

- la requête est irrecevable dès lors qu'elle n'est pas accompagnée des délibérations définitives adoptées mais seulement des projets de délibérations ;

- elle est irrecevable en ce qu'elle porte sur la délibération n° 26164 actant du principe de la cession des actions de la commune dès lors que celle-ci ne présente pas un caractère décisoire mais constitue un acte préparatoire à la délibération qui approuvera définitivement la cession des actions de la commune et qu'elle est insusceptible de faire grief aux requérants puisqu'elle ne modifie pas l'ordre juridique ; la délibération se borne à décrire les différentes étapes juridiques devant être réalisées en amont de l'approbation définitive de la cession lors d'un prochain conseil municipal ; l'affectation en recette de la section « investissement » des 37 000 000 euros provenant de la cession des actions n'est pas de nature à faire produire à la délibération n° 26164 des effets immédiats dès lors qu'elle ne porte que sur le principe de la cession et que la commune dispose d'une offre ferme et définitive de CDC Habitat sur la base de laquelle le maire est autorisé à négocier pour aboutir à la conclusion d'un protocole de cession ; la délibération portant sur les modifications statutaires de la SAIEM s'insère dans la démarche globale de cession des actions de la commune, indépendamment de la délibération n° 26164 ;

- elle est irrecevable en ce qu'elle porte sur la délibération n° 31397 portant sur la modification statutaire de la SAIEM dès lors que celle-ci ne présente pas un caractère décisoire ; elle a pour seul objet de donner des consignes de vote, la modification des statuts de la SAIEM devant être entérinée par son conseil d'administration et son assemblée générale extraordinaire dont les représentants de la commune ne sont pas les seuls membres, et n'emporte ainsi aucune modification de l'ordonnement juridique ;

- il n'existe pas d'urgence à suspendre la délibération n° 26164 dès lors que contrairement à ce que soutiennent les requérants, le protocole de cession ne sera pas présenté aux élus en commission « Résiliences » le 4 mai prochain ; la commune n'a pas prévu la date à laquelle le protocole de cession sera soumis au conseil municipal dans la mesure où il faut encore qu'elle négocie avec CDC Habitat et que le protocole de cession soit rédigé puis finalisé ; le fait qu'un protocole de cession puisse prochainement être présenté au conseil municipal n'est pas de nature

à caractériser une situation d'urgence à suspendre la délibération autorisant le maire à négocier avec CDC Habitat et ne crée donc aucun droit au profit de CDC Habitat dès lors qu'il s'agit d'un acte purement préparatoire ; la circonstance que le budget primitif, qui comprend l'inscription en recettes du prix de la cession des actions, a déjà acquis un caractère exécutoire, ne caractérise pas une urgence à suspendre la délibération ; il existe au contraire un intérêt public à ne pas suspendre dès lors que la commune est actionnaire majoritaire d'une société d'économie mixte de logement social alors qu'elle ne dispose plus que d'une compétence résiduelle en la matière en vertu du 3° de l'article L. 5217-2 du code général des collectivités territoriales ;

- il n'existe pas d'urgence à suspendre la délibération n° 31397 dès lors que cette délibération n'a pas vocation à entériner la modification statutaire de la SAIEM mais vise uniquement à permettre aux représentants de la commune au conseil d'administration et à l'assemblée générale de la SAIEM de voter en faveur de la modification des statuts, que la commune n'a aucune prise sur les dates auxquelles la SAIEM soumettra ces modifications statutaires ; il existe un intérêt public à ne pas suspendre cette délibération, la commune ne pouvant rester actionnaire majoritaire d'une structure dont l'objet n'est plus en cohérence avec les compétences qu'elle détient ;

- aucun des moyens invoqués n'est de nature à créer un doute sérieux quant à la légalité des délibérations attaquées.

L'affaire a été appelée à l'audience du 3 mai 2023.

Des notes en délibéré présentées par Mme T..., M. S... et M. H..., ont été enregistrées les 4 et 5 mai 2023.

Les requérants soutiennent en outre que les délibérations attaquées violent les dispositions des articles L. 422-1-2 du code de la construction et de l'habitation et L. 2253-1 du code général des collectivités territoriales.

L'instruction a été rouverte et l'affaire a été renvoyée à l'audience du 17 mai 2023.

Par une intervention enregistrée le 16 mai 2023, M. C... O..., Mme N... A..., M. L... D..., Mme P... M..., Mme Q... E... et M. G... K..., représentés par Me Aldeguer, demandent que le tribunal fasse droit aux conclusions de la requête n° 2302222 en ce qu'elle tend à la suspension de l'exécution de la délibération du conseil municipal de Grenoble validant le principe de cession des actions de la SAIEM Grenoble Habitat détenues par la commune à la société Adestia-CDC Habitat.

Ils soutiennent que :

- leur intervention est recevable ;  
- la délibération viole les dispositions de l'article L. 2253-1 du code général des collectivités territoriales.

- la condition d'urgence est remplie en raison de l'imminence de la cession des actions de la SAIEM Grenoble Habitat.

Par un mémoire enregistré le 16 mai 2023, la commune de Grenoble conclut aux mêmes fins que ses précédentes écritures et soutient que les nouveaux moyens invoqués ne sont pas fondés.

Vu :

- les autres pièces du dossier ;  
- la requête enregistrée le 6 avril 2023 sous le numéro 2302225 par laquelle Mme T... et autres demandent l'annulation des décisions attaquées.

Vu :

- le code général des collectivités territoriales ;
- le code de la construction et de l'habitation ;
- le code de justice administrative.

Le président du tribunal a décidé que la nature de l'affaire justifiait qu'elle soit jugée, en application du dernier alinéa de l'article L. 511-2 du code de justice administrative, par une formation composée de trois juges des référés et a siégé accompagné de M. Pfauwadel et de M. L'Hôte, vice-présidents, pour statuer sur cette demande de référé.

Les parties ont été régulièrement averties du jour de l'audience.

Ont été entendus au cours de l'audience publique du 17 mai 2023 tenue en présence de Mme Barnier, greffière d'audience :

- le rapport de M. L'Hôte, vice-président rapporteur,
- les observations de Mme T...,
- les observations de Me Aldeguer, représentant M. O... et autres,
- les observations de Me Aderno et de Me Henri-Luyton, représentants la commune de Grenoble.

La clôture de l'instruction a été prononcée à l'issue de l'audience.

Considérant ce qui suit :

1. Par la délibération n° 26164 du 13 mars 2023, le conseil municipal de Grenoble a validé le principe de la cession à la société Adestia, filiale de CDC Habitat, de 228 933 actions de la SAIEM Grenoble Habitat sur les 228 934 actions détenues par la commune. Par la délibération du même jour n° 31397, le conseil municipal de Grenoble a autorisé d'une part les représentants de la commune au conseil d'administration de la SAIEM Grenoble Habitat à voter favorablement aux propositions de modifications des articles 6, 12 et 53 des statuts de cette société puis à l'agrément relatif à la cession des actions de la commune à la société Adestia au prix de 37 000 000 euros, d'autre part les représentants de la commune à l'assemblée générale de la SAIEM Grenoble Habitat à approuver la modification des articles 6, 12 et 53 des statuts de cette société. Mme T..., M. S... et M. H... demandent la suspension de l'exécution de ces délibérations.

Sur l'intervention de M. O... et autres :

2. M. O... et autres, membres du conseil municipal de Grenoble, justifient d'un intérêt suffisant à la suspension de l'exécution de la délibération n° 26164 du 13 mars 2023, dont ils ont demandé l'annulation par la requête enregistrée sous le numéro 2302114. Ainsi, leur intervention à l'appui de la requête formée par Mme T... et autres est recevable.

Sur les conclusions aux fins de suspension :

3. Aux termes de l'article L. 521-1 du code de justice administrative : « *Quand une décision administrative, même de rejet, fait l'objet d'une requête en annulation ou en réformation, le juge des référés, saisi d'une demande en ce sens, peut ordonner la suspension de l'exécution de cette décision, ou de certains de ses effets, lorsque l'urgence le justifie et qu'il est fait état d'un*

*moyen propre à créer, en l'état de l'instruction, un doute sérieux quant à la légalité de la décision ».*

4. En l'état de l'instruction, et eu égard en particulier aux dispositions du 4° de l'article L. 422-2-1 et du 3° de l'article L. 431-4 du code de la construction et de l'habitation, aucun des moyens soulevés n'apparaît de nature à faire naître un doute sérieux quant à la légalité des délibérations contestées. Les conclusions de la requête aux fins de suspension doivent dès lors être rejetées, sans qu'il soit besoin d'examiner les fins de non-recevoir opposées par la commune de Grenoble et sans qu'il soit besoin de statuer sur la condition de l'urgence.

Sur les frais liés à l'instance :

5. Dans les circonstances de l'espèce, il n'y a pas lieu de faire droit aux conclusions présentées par la commune de Grenoble sur le fondement de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

O R D O N N E :

Article 1<sup>er</sup> : L'intervention de M. O... et autres est admise.

Article 2 : La requête de Mme T... et autres est rejetée.

Article 3 : Les conclusions de la commune de Grenoble présentées sur le fondement des dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative sont rejetées.

Article 4 : La présente ordonnance sera notifiée à Mme F... T..., à M. I... S..., à M. J... H..., à M. C... O..., à Mme N... A..., à M. L... D..., à Mme P... M..., à Mme Q... E..., à M. G... K... et à la commune de Grenoble.

Copie en sera adressée au préfet de l'Isère.

Fait à Grenoble, le 22 mai 2023.

Les juges des référés,

J.-P. Wyss

T. Pfauwadel

V. L'HÔTE

La République mande et ordonne au préfet de l'Isère en ce qui le concerne ou à tous huissiers 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.