

N° 19BX03284

RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

COMMUNE DE MIMIZAN

AU NOM DU PEUPLE FRANÇAIS

Mme Marianne Hardy
Présidente

La cour administrative d'appel de Bordeaux

Mme Christelle Brouard-Lucas
Rapporteuse

1^{ère} chambre

M. Romain Roussel
Rapporteur public

Audience du 2 décembre 2021
Décision du 17 décembre 2021

24-01

24-02-02-01

C

Vu la procédure suivante :

Procédure contentieuse antérieure :

Par une première requête enregistrée sous le n° 1800683, la Sepanso des Landes a demandé au tribunal administratif de Pau d'annuler la délibération du 9 novembre 2017 par laquelle le conseil municipal de Mimizan a déclassé les parcelles T 111 et T 002 appartenant au domaine public communal et la délibération du 14 décembre 2017 par laquelle il a autorisé la cession de la parcelle T 111, ainsi que la décision du 14 février 2018 par laquelle le maire de Mimizan a refusé de retirer ces délibérations.

Par une seconde requête, enregistrée sous le n° 1802593, la Sepanso des Landes, M. Jean-Jacques Dubreuil et M. Guy Delpech ont demandé au tribunal administratif de Pau d'annuler les délibérations n° 18-097 et n° 18-098 du 20 septembre 2018 par lesquelles le conseil municipal de Mimizan a respectivement retiré la délibération du 14 décembre 2017 autorisant la cession de la parcelle T 111 et autorisé la cession d'une partie de cette parcelle T 111.

Par un jugement n° 1800683, 1802593 du 13 juin 2019, modifié par une ordonnance en rectification d'erreur matérielle du 27 juin 2019, le tribunal administratif de Pau a constaté qu'il n'y avait plus lieu de statuer sur les conclusions à fin d'annulation dirigées contre la délibération du 14 décembre 2017 et contre la décision du 14 février 2018 en tant qu'elle refuse de retirer

cette délibération et a annulé la délibération n° 18-098 du 20 septembre 2018 et la délibération du 9 novembre 2017 ainsi que la décision du 14 février 2018 en tant qu'elle refuse de retirer cette délibération.

Procédure devant la cour :

Par une requête et un mémoire, enregistrés le 5 août 2019 et le 13 mai 2020, la commune de Mimizan, représentée par Me Bénagès, demande à la cour :

1°) d'annuler ce jugement en tant qu'il annule la délibération n° 18-098 du 20 septembre 2018, la délibération du 9 décembre 2017 et la décision du 14 février 2018 prises par la commune de Mimizan et la condamne à verser une somme de 1 200 euros à la fédération Sepanso des Landes en application des dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative ;

2°) de rejeter les demandes de la Sepanso des Landes, de M. Dubreuil et de M. Delpech ;

3°) de mettre à la charge solidaire de la Sepanso des Landes, M. Dubreuil et M. Delpech une somme de 4 000 euros au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Elle soutient que :

- elle justifie de l'habilitation du maire pour interjeter appel ;
- le tribunal a considéré à tort que l'information du conseil municipal était insuffisante, l'avis des domaines n'ayant pas à être porté à sa connaissance préalablement à la séance ;
- il a considéré à tort que ce manquement avait privé les conseillers municipaux d'une garantie ;
- contrairement à ce qu'a jugé le tribunal, le projet à l'origine du déclassement répond à un objectif d'intérêt général ;
- le maire avait compétence pour prescrire l'enquête publique sans que le conseil municipal ne se prononce préalablement sur la désaffectation de la parcelle T 111 ;
- le conseil municipal pouvait se prononcer dans une même délibération sur la désaffectation et le déclassement de la parcelle ;
- la parcelle T 002 était désaffectée de fait dès lors que le préfet avait décidé de délocaliser l'hélistation et que le site n'était plus aux normes ; ainsi, il n'y a pas d'atteinte à une mission de service public ;
- dès lors que le prix de vente était supérieur à l'évaluation des domaines, aucune motivation spécifique de la délibération n'était nécessaire ;
- le prix de vente n'est pas entaché d'erreur manifeste d'appréciation ;
- les autres moyens soulevés par les intimés ne sont pas fondés.

Par un mémoire en défense enregistré le 2 décembre 2019, la Sepanso des Landes, M. Dubreuil et M. Delpech, représentés par Me Ruffié, concluent :

1°) à titre principal au rejet de la requête ;

2°) à titre subsidiaire à l'annulation des délibérations du 20 septembre 2018 et du 9 novembre 2017 ainsi que de la décision du 14 février 2018 refusant de retirer cette délibération ;

3°) à ce qu'une somme de 2 000 euros soit mise à la charge de la commune de Mimizan en application de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Ils soutiennent que :

- la requête d'appel de la commune est irrecevable dès lors que dirigée à l'encontre d'un dispositif inexistant ;
- elle est irrecevable en l'absence de délibération du conseil municipal habilitant le maire à interjeter appel ;
- les moyens soulevés à l'encontre du jugement ne sont pas fondés ;
- la délibération de déclassement de la parcelle T 111 est illégale en raison de l'irrégularité de la procédure d'enquête publique, du fait que la décision de désaffectation avait été prise avant cette délibération par le maire qui n'avait pas compétence pour ce faire ; le conseil municipal n'a, de ce fait, pas exercé les pouvoirs qu'il détient et cette délibération est entachée d'un détournement de pouvoir ;
- la délibération de déclassement de la parcelle T 002 est illégale en l'absence d'accord préalable des services de l'Etat sur le déplacement de l'hélistation ; cette décision porte atteinte à la continuité du service public ;
- le déclassement de ces parcelles n'est pas justifié par l'intérêt général ;
- la délibération de cession est illégale en l'absence d'information préalable des conseillers municipaux, d'une insuffisance de motivation, du fait de l'obsolescence de l'avis des domaines et est entachée d'erreur manifeste d'appréciation quant au prix de cession ; elle est également illégale du fait de l'illégalité de la délibération portant déclassement.

Par un mémoire enregistré le 26 octobre 2020, la société Groupe Mirco Immobilier, représentée par Me Rivière, s'associe aux conclusions de la commune de Mimizan tendant à l'annulation du jugement du 13 juin 2019 et au rejet des demandes formulées par la Sepanso des Landes et MM. Dubreuil et Delpech et demande qu'une somme de 3 500 euros soit mise à leur charge solidaire au titre des dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Elle soutient que :

- le tribunal a estimé à tort que l'absence de communication préalable de l'avis des domaines avait privé les élus municipaux d'une garantie ; dès lors que le prix de vente était supérieur à l'avis des domaines, cette omission n'a pu avoir d'incidence sur le sens de la décision ;
- contrairement à ce qu'a estimé le tribunal la désaffectation des parcelles était justifiée par un motif d'intérêt général ;
- aucune disposition n'exigeait une autorisation préalable de l'Etat pour le déclassement de la parcelle T 002, la commune n'étant pas, en outre, responsable de la continuité du service public de l'hélistation, pour lequel aucune rupture n'a été constatée ;
- le maire était compétent pour engager la procédure d'enquête publique sans délibération préalable ;
- l'existence d'un arrêté préalable du maire interdisant l'accès au planning est sans incidence sur la légalité de la délibération de déclassement qui porte en elle-même décision de désaffectation ;
- l'avis des domaines était toujours valide, il n'est pas démontré que cette estimation, serait erronée ; le prix de cession était supérieur à la valeur vénale du bien.

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 Mme Christelle Brouard-Lucas,
- les conclusions de M. Romain Roussel, rapporteur public,
- et les observations de Me Gualardi, représentant la Sepanso des Landes et MM. Dubreuil et Delpech, et de Me Guirriec, représentant la SCI Quality House et le groupe Mirco Immobilier.

Une note en délibéré présentée par la Sepanso des Landes et MM. Dubreuil et Delpech, représentés par Me Ruffié, a été enregistrée le 3 décembre 2021.

Considérant ce qui suit :

1. Par une délibération du 9 novembre 2017, le conseil municipal de Mimizan a constaté la désaffectation d'une partie de la parcelle T 111, d'une surface de 9 000 mètres carrés, et de la parcelle attenante T 002, situées au sud de la zone urbanisée de Mimizan-Plage, et a procédé à leur déclassement. Par une délibération du 14 décembre 2017, il a acté de la vente de la partie déclassée de la parcelle T 111 à une société civile immobilière. Au vu de l'avis défavorable du préfet des Landes sur le permis de construire déposé par cette société, le conseil municipal a, le 20 septembre 2018, par une première délibération n° 18-097 annulé la délibération du 14 septembre 2017 et par une seconde délibération n° 18-098 autorisé la vente de 3 732 mètres carrés de la parcelle T 111 à la société Mirco Immobilier. La Sepanso des Landes et deux habitants de la commune ont demandé au tribunal administratif de Pau d'annuler ces délibérations et la décision de la commune du 14 février 2018 refusant de retirer les délibérations des 9 novembre 2017 et 14 décembre 2017. Par un jugement du 13 juin 2019, modifié par une ordonnance en rectification d'erreur matérielle du 27 juin 2019, le tribunal administratif de Pau a constaté qu'il n'y avait plus lieu de statuer sur les conclusions à fin d'annulation dirigées contre la délibération du 14 décembre 2017 et contre la décision du 14 février 2018 en tant qu'elle refuse de retirer cette délibération et a annulé les délibérations du 9 novembre 2017 et n° 18-098 du 20 septembre 2018 ainsi que la décision du 14 février 2018 en tant qu'elle refuse de retirer la délibération du 9 novembre 2017. La commune de Mimizan doit être regardée comme relevant appel de ce jugement en tant qu'il annule la délibération n° 18-098 du 20 septembre 2018 et la délibération du 9 novembre 2017.

Sur la recevabilité de la requête :

2. Par une délibération du 3 avril 2014, le conseil municipal de Mimizan a habilité le maire à intenter au nom de la commune les actions en justice et à défendre la commune dans les actions intentées contre elle lorsque la commune doit se défendre. Cette délibération ajoute que « par contre lorsque la commune sera plaignante le conseil municipal devra être saisi ». Dès lors que la présente requête, qui ne peut être regardée comme une « plainte », constitue la poursuite des instances engagées devant le tribunal administratif de Pau dans lesquelles la commune est intervenue en défense, le maire de Mimizan était habilité, sur le fondement de cette délibération,

à relever appel au nom de la commune du jugement par lequel le tribunal administratif de Pau a annulé deux délibérations de son conseil municipal. Par suite, la fin de non-recevoir tirée du défaut d'habilitation du maire doit être écartée.

3. Si la commune de Mimizan vise dans ses conclusions le dispositif du jugement du 13 juin 2019 dans sa rédaction antérieure au jugement en rectification d'erreur matérielle, qui mentionne de manière erronée une délibération du 9 décembre 2017, il ressort des pièces du dossier, et notamment des motifs du jugement qu'elle produit, qu'elle a en réalité entendu demander l'annulation de ce jugement en tant qu'il annule la délibération du 9 novembre 2017. Par suite, la fin de non-recevoir tirée de ce que les conclusions d'appel seraient dirigées contre un jugement inexistant doit être écartée.

Sur la légalité de la délibération du 9 novembre 2017 :

4. Aux termes de l'article L. 2141-1 du code de la propriété des personnes publiques : *« Un bien d'une personne publique mentionnée à l'article L. 1, qui n'est plus affecté à un service public ou à l'usage direct du public, ne fait plus partie du domaine public à compter de l'intervention de l'acte administratif constatant son déclassement. »*

5. Pour justifier le déclassement de la parcelle T 111, appartenant au domaine public et située sur le front de mer, la commune invoque la réalisation de logements par un opérateur privé et fait valoir que cette construction s'insère dans un projet de développement économique et de revitalisation du centre de la commune en permettant la construction de logements pour des résidents permanents. Toutefois, la réalité de ces motifs, qui ne sont mentionnés ni dans la délibération attaquée, ni dans le compte-rendu de la séance du conseil municipal du 9 novembre 2017, ne ressort d'aucune pièce du dossier. La commune ne produit ainsi aucun élément de nature à établir l'existence d'un tel projet antérieurement à la délibération attaquée et la réalité des besoins en matière de développement économique, de revitalisation et de logements sur cette partie de la commune. Dans ces conditions, elle ne démontre pas que la délibération autorisant le déclassement de la parcelle litigieuse réponde à un motif d'intérêt général pouvant légalement le justifier.

6. Il résulte de ce qui précède que la commune de Mimizan n'est pas fondée à soutenir que c'est à tort que, par le jugement attaqué, le tribunal administratif de Pau a annulé la délibération du 9 novembre 2017.

Sur la légalité de la délibération du 20 septembre 2018 :

En ce qui concerne le moyen d'annulation retenu par le tribunal :

7. D'une part, aux termes de l'article L. 2121-13 du code général des collectivités territoriales : *« 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 »*. Aux termes du premier alinéa 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 »*. Enfin, aux termes du dernier alinéa de l'article L. 2241-1 de ce code : *« 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. Cet avis est réputé donné à l'issue d'un délai d'un mois à compter de la saisine de cette autorité. »*

8. Si les dispositions de l'article L. 2241-1 du code général des collectivités territoriales, qui exigent que 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 « au vu de l'avis du service des domaines », imposent que la teneur de l'avis du service des domaines soit, préalablement à la séance du conseil municipal durant laquelle la délibération relative à la décision de cession doit être prise, portée utilement à la connaissance de ses membres, notamment par la note de synthèse jointe à la convocation qui leur est adressée, elles n'imposent pas en revanche que le document lui-même établi par le service des domaines soit remis aux membres du conseil municipal avant la séance à peine d'irrégularité de la procédure d'adoption de cette délibération.

9. D'autre part, si les actes administratifs doivent être pris selon les formes et conformément aux procédures prévues par les lois et règlements, un vice affectant le déroulement d'une procédure administrative préalable, suivie à titre obligatoire ou facultatif, n'est de nature à entacher d'illégalité la décision prise que s'il ressort des pièces du dossier qu'il a été susceptible d'exercer, en l'espèce, une influence sur le sens de la décision prise ou qu'il a privé les intéressés d'une garantie.

10. En l'espèce, il ressort des pièces du dossier, et il n'est pas contesté, que l'avis des domaines n'a pas été porté à la connaissance des membres du conseil municipal avant la séance du 20 septembre 2018. La commune ne soutient pas davantage que la teneur de cet avis aurait figuré dans la note de synthèse, qu'elle ne produit pas. Si elle soutient que cette obligation est satisfaite lorsque l'avis est porté à la connaissance des membres du conseil, « en séance avant l'ouverture des débats », elle ne justifie pas que cela ait été le cas en se bornant à faire valoir que l'avis des domaines « était à la disposition des conseillers municipaux durant la séance ». Ainsi, la commune n'établit pas la régularité de la procédure d'adoption. Toutefois, dans les circonstances de l'espèce, dès lors, notamment, que le prix de vente était supérieur de plus du double à l'évaluation des domaines, l'absence de cette information n'a pas exercé d'incidence sur la décision et n'a pas, par elle-même, privé les membres du conseil municipal d'une garantie. Par suite, la commune de Mimizan est fondée à soutenir que c'est à tort que le tribunal administratif de Pau s'est fondé sur ce motif pour annuler la délibération du 20 septembre 2018 autorisant la vente d'une partie de la parcelle T 111.

11. Il appartient toutefois à la cour, saisie de l'ensemble du litige par l'effet dévolutif de l'appel, d'examiner les autres moyens soulevés par la Sepanso des Landes et MM. Dubreuil et Delpech.

En ce qui concerne les autres moyens :

12. En premier lieu, la délibération en litige rappelle le déclassement préalable d'une partie de la parcelle T 111, d'une superficie de 9 010 m², fait part de l'intérêt d'un groupe immobilier dont l'identité est mentionnée pour acquérir 3 732 m² de cette parcelle afin d'y réaliser un programme immobilier, vise l'estimation du service des domaines du 9 novembre 2017 et précise la nature du projet ainsi que le prix de vente. Par suite, cette délibération, qui comporte les conditions et caractéristiques essentielles de la cession, est suffisamment motivée quand bien même elle ne mentionne pas le montant de l'évaluation retenue par le service des domaines.

13. En deuxième lieu, en vertu du principe désormais énoncé à l'article L. 3111-1 du code général de la propriété des personnes publiques, les biens qui relèvent du domaine public des personnes publiques sont inaliénables et imprescriptibles. Dès lors, leur cession ne peut

intervenir qu'après qu'ils ont fait l'objet d'une désaffectation et d'une décision expresse de déclassement. Par suite, l'annulation de la décision de déclassement d'une parcelle n'emporte pas l'annulation, par voie de conséquence, de la délibération autorisant la cession de cette parcelle dès lors que la réalisation de la vente n'intervient que sous réserve de la désaffectation du bien et de son déclassement préalable du domaine public, et qu'en l'absence d'une telle décision, la délibération autorisant la vente est dépourvue d'effet direct. Par suite, le moyen tiré de l'exception d'illégalité de la décision de déclassement doit être écarté.

14. En troisième lieu, l'avis des domaines établi le 9 novembre 2017 précisait qu'une nouvelle consultation serait nécessaire si l'opération n'était pas réalisée dans le délai de validité de l'avis, fixé à 18 mois, ou si les règles d'urbanisme, notamment celles de constructibilité, ou les conditions du projet étaient appelées à changer. D'une part, à la date de la délibération, le 20 septembre 2018, le délai de validité de cet avis n'était pas expiré. D'autre part, alors que le prix de vente a été déterminé au prorata de l'évaluation des domaines, il ne ressort pas des pièces du dossier que la seule circonstance que le projet de vente ne porte désormais que sur une partie de la parcelle aurait une incidence sur cette évaluation. Par suite, le moyen tiré de ce qu'une nouvelle consultation du service des domaines aurait été nécessaire doit être écarté.

15. En quatrième lieu, ainsi qu'il a été dit, le prix de vente d'un montant de 118 euros du mètre carré a été fixé au double de la valeur déterminée par le service des domaines. Les conditions de vente du terrain adjacent pour un prix de 284,64 euros le mètre carré ne sont pas, à elles seules, de nature à établir que le prix de vente de la parcelle T 111 fixé par la délibération contestée serait inférieur à sa valeur dès lors que ce terrain voisin, qui comportait un hangar d'une valeur hors taxes de plus de 130 000 euros, pouvait faire l'objet d'une location immédiate. Il en est de même de l'achat par la commune, pour un montant de 86 euros du mètre carré, d'un terrain, dont il n'est au demeurant pas établi qu'il ne serait pas constructible, et de l'annonce immobilière pour un terrain en front de mer dont font état les intimés. Par suite, ils ne sont pas fondés à soutenir que le prix de vente serait inférieur à la valeur de la parcelle et que la délibération contestée serait ainsi entachée d'erreur d'appréciation.

16. Il résulte de tout ce qui précède que la commune de Mimizan est fondée à soutenir que c'est à tort que, par le jugement attaqué, le tribunal administratif de Pau a annulé la délibération du 20 septembre 2018 autorisant la cession d'une partie de la parcelle T 111.

Sur les frais liés à l'instance :

17. Il n'y a pas lieu, dans les circonstances de l'espèce, de faire droit aux conclusions présentées par les parties au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

DECIDE :

Article 1^{er} : L'article 2 du jugement du 13 juin 2019 du tribunal administratif de Pau est annulé.

Article 2 : La demande de la Sepanso des Landes et de MM. Dubreuil et Delpech dirigée contre la délibération n° 18-098 du 20 septembre 2018 est rejetée.

Article 3 : Le surplus des conclusions de la requête de la commune de Mimizan et les conclusions de la Sepanso des Landes, de M. Dubreuil, de M. Delpech et de la société Groupe Mirco Immobilier au titre des dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative sont rejetées.

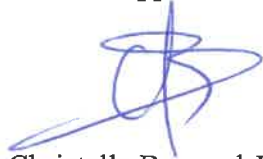
Article 4 : Le présent arrêt sera notifié à la commune de Mimizan, à la Sepanso des Landes, à M. Jean-Jacques Dubreuil, à M. Guy Delpech, à la SCI Quality House et à la société Groupe Mirco Immobilier.

Délibéré après l'audience du 2 décembre 2021, à laquelle siégeaient :

Mme Marianne Hardy, présidente,
Mme Fabienne Zuccarello, présidente-assesseure,
Mme Christelle Brouard-Lucas, première conseillère.

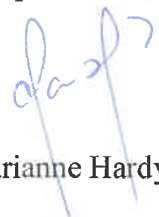
Rendu public par mise à disposition au greffe le 17 décembre 2021.

La rapporteure,



Christelle Brouard-Lucas

La présidente,



Marianne Hardy

La greffière,



Sophie Lecarpentier

La République mande et ordonne à la préfète des Landes, en ce qui la concerne, et 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 du présent arrêt.