

**TRIBUNAL ADMINISTRATIF
DE TOULON**

Nos 1700400, 1701855

M. A

M. B
Rapporteur

M. C
Rapporteur public

Audience du 7 février 2019
Lecture du 21 février 2019

135-02-02
C

RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

AU NOM DU PEUPLE FRANÇAIS

Le Tribunal administratif de Toulon

(3^{ème} chambre A)

Vu la procédure suivante :

I. Sous le n° 1700400, par une requête et un mémoire complémentaire enregistrés le 13 février 2017 et le 29 mai 2018, M. Michel A, représenté par Me I, demande au tribunal :

1°) d'annuler la délibération n° 27 du 15 décembre 2016 par laquelle le conseil municipal de Cogolin a approuvé la cession d'une partie des parcelles cadastrées section BD n° 1 et 108 d'une superficie de 101 550 m² ;

2°) de mettre à la charge de la commune de Cogolin la somme de 2 000 euros au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Il soutient que :

- la délibération attaquée a été adoptée en violation de l'article L. 2121-20 du code général des collectivités territoriales ;
- elle a été adoptée en violation des articles L. 2121-12 et L. 2121-13 du code général des collectivités territoriales ;
- elle a été adoptée en violation des règles de mise en concurrence et de publicité.

Par des mémoires en défense enregistrés le 11 avril 2018 et le 13 juin 2018, la commune de Cogolin, représentée par Me T, conclut au rejet de la requête et à ce qu'il soit mis à la charge de M. A la somme de 5 000 euros au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Elle fait valoir que les moyens invoqués ne sont pas fondés.

Par un courrier du 29 janvier 2019, les parties ont été informées, en application de l'article R. 611-7 du code de justice administrative, de ce que le jugement était susceptible d'être fondé sur un moyen relevé d'office, tiré de ce que dans l'hypothèse où les conclusions à fin d'annulation dirigées contre la délibération du 27 avril 2017 dans l'instance n°1701855 seraient rejetées, le tribunal serait susceptible, après avoir ordonné la jonction des deux instances, de prononcer un non-lieu à statuer sur les conclusions à fin d'annulation de la délibération du 15 décembre 2016, la délibération du 27 avril 2017 pouvant être regardée comme ayant retiré la délibération du 15 décembre 2016.

Des observations en réponse au moyen soulevé d'office, présentées pour M. A, ont été enregistrées le 1^{er} février 2019.

II. Sous le n° 1701855, par une requête et un mémoire complémentaire enregistrés le 16 juin 2017 et le 29 mai 2018, M. Michel A, représenté par Me I, demande au tribunal :

1°) d'annuler la délibération n° 8 du 27 avril 2017 par laquelle le conseil municipal de Cogolin a décidé de la modification de la délibération du 15 décembre 2016 et approuvé la cession d'une partie des parcelles cadastrées section BD n° 1 et 108 d'une superficie de 98 480 m² ;

2°) de mettre à la charge de la commune de Cogolin la somme de 2 000 euros au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Il soutient que :

- la délibération attaquée a été adoptée en violation de l'article L. 2121-20 du code général des collectivités territoriales ;
- elle a été adoptée en violation des articles L. 2121-12 et L. 2121-13 du code général des collectivités territoriales ;
- elle a été adoptée en violation des règles de mise en concurrence et de publicité.

Par des mémoires en défense enregistrés le 11 avril 2018 et le 13 juin 2018, la commune de Cogolin, représentée par Me T, conclut au rejet de la requête et à ce qu'il soit mis à la charge de M. A la somme de 5 000 euros au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Elle fait valoir que les moyens invoqués ne sont pas fondés.

Vu les autres pièces des dossiers.

Vu :

- 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 M. B,
- les conclusions de M. C, rapporteur public,
- les observations de Me I pour le requérant et de Me J pour la commune.

Considérant ce qui suit :

1. Par une délibération du 15 décembre 2016, le conseil municipal de Cogolin a approuvé la cession à la société Cogedim Provence d'une partie des parcelles cadastrées section BD n° 1 et 108, d'une superficie de 101 550 m², au prix de 34 800 000 euros, et autorisé son maire à signer la promesse de vente, l'acte authentique ainsi que toutes pièces ou documents afférents à cette cession. Dans l'instance n° 1700400, M. A demande l'annulation de cette délibération. Par une nouvelle délibération du 27 avril 2017, le conseil municipal de Cogolin a modifié les conditions de cette cession et de nouveau approuvé la cession à la société Cogedim Provence. Dans l'instance n° 1701855, M. A demande l'annulation de cette délibération.

Sur la jonction :

2. Les requêtes n^{os} 1700400 et 1701855 soulèvent des questions identiques. Il y a lieu de les joindre pour statuer par un seul jugement.

Sur les conclusions dirigées contre la délibération du 27 avril 2017 :

En ce qui concerne le vote des conseillers municipaux :

3. Aux termes de l'article L. 2121-20 du code général des collectivités territoriales : « *Un conseiller municipal empêché d'assister à une séance peut donner à un collègue de son choix pouvoir écrit de voter en son nom. Un même conseiller municipal ne peut être porteur que d'un seul pouvoir. Le pouvoir est toujours révocable. Sauf cas de maladie dûment constatée, il ne peut être valable pour plus de trois séances consécutives. / Les délibérations sont prises à la majorité absolue des suffrages exprimés. / Lorsqu'il y a partage égal des voix et sauf cas de scrutin secret, la voix du président est prépondérante* ».

4. Si M. A soutient qu'il existe au sein du conseil municipal une pratique visant pour certains conseillers à remplir un certain nombre de pouvoirs non datés, cette circonstance n'est pas à elle-seule de nature à établir que les pouvoirs établis pour la séance du conseil municipal du 27 avril 2017 auraient été établis de manière irrégulière. En outre, à supposer que le pouvoir établi par M. P, conseiller de la majorité municipale, puisse être tenu pour irrégulier, il ressort des pièces du dossier que cette irrégularité est restée sans influence sur le résultat du vote, la délibération attaquée ayant été adoptée, à la majorité des suffrages exprimés, par vingt-six voix pour, quatre contre et une abstention. Le moyen doit, par suite, être écarté.

En ce qui concerne l'information des conseillers municipaux :

5. D'une part, aux termes de l'article L. 2121-12 du code général des collectivités

territoriales : « *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. (...)* ». Aux termes de l'article L. 2121-13 du même code : « *Tout membre du conseil municipal a le droit, dans le cadre de sa fonction, d'être informé des affaires de la commune qui font l'objet d'une délibération* ». Les membres du conseil municipal tiennent de leur qualité de membres de l'assemblée municipale appelés à délibérer sur les affaires de la commune, le droit d'être informés de tout ce qui touche à ces affaires dans des conditions leur permettant de remplir normalement leur mandat.

6. D'autre part, aux termes de l'article L. 2241-1 du code général des collectivités territoriales, dans sa rédaction alors applicable : « (...) *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* ».

7. En premier lieu, il ressort des pièces du dossier que, préalablement à la séance du 27 avril 2017, les conseillers municipaux ont été destinataires d'une note de synthèse et d'un projet de délibération auquel était annexé un plan. Ces documents rappellent tout d'abord le contenu de la délibération du 15 décembre 2016 fixant les conditions de la vente du terrain litigieux et ses caractéristiques essentielles : emplacement et superficie des terrains cédés ; identité de l'acquéreur ; prix de la cession avec possibilité d'une baisse de ce prix en cas de construction de logements locatifs sociaux selon des modalités qui sont précisées ; durée de validité de la promesse de vente et conditions de sa prorogation ; détail des conditions suspensives et précision de la date limite de réalisation de ces conditions suspensives ; modalités de levée d'une option en cas d'obtention du ou des permis de construire nécessaires à la réalisation de l'opération ; précision des modalités de substitution éventuelle de l'acquéreur. Ils détaillent ensuite les modifications apportées à la délibération du 15 décembre 2016 et au projet de cession : modification de l'emplacement et de la superficie des terrains cédés ; division de l'opération de cession en trois phases correspondant à trois options partielles et indication des modalités de paiement ; modification de la durée de validité de la promesse de vente ; détail des conditions suspensives et de la date limite de leur réalisation ; modification du prix et des conditions financières de la cession, avec instauration d'un complément de prix ; suppression de la clause de baisse de prix en cas de construction de logements locatifs sociaux. Enfin, le plan annexé au projet de délibération figure l'emplacement des trois phases du projet de cession.

8. En deuxième lieu, il ressort des pièces du dossier que la cession en litige a été décidée en vue de permettre à l'acquéreur de réaliser un programme immobilier, dans le cadre d'une démarche de labellisation EcoQuartier, d'une surface de plancher de 60 000 m², dont 5 000 m² dédiés à des logements locatifs sociaux, la surface de plancher constructible maximale étant fixée à 70 000 m². Ces éléments d'information sur le projet immobilier envisagé étaient suffisamment précis dès lors que la délibération a pour objet principal, non d'autoriser ce projet selon des caractéristiques précises, mais d'autoriser la cession du terrain nécessaire à sa réalisation. En outre, si M. A soutient qu'aucun document n'évoque la présence du site classé dit « Groupe des pins », il ne ressort pas des pièces du dossier que la délibération attaquée aurait pour objet ou pour effet de céder un terrain compris dans l'emprise de ce site classé. Il n'est par ailleurs pas suffisamment établi par les pièces du dossier que l'emprise de ce site classé aurait été déplacée, ni que ce déplacement aurait été effectué spécialement en vue de la cession litigieuse. Enfin, le plan annexé au projet de délibération était suffisamment clair pour localiser le terrain cédé et pour qu'il soit déduit de sa lecture, sans information supplémentaire, que la zone figurant en blanc ne faisait pas l'objet d'une cession. Par suite, M. A n'est pas fondé à soutenir que les

conseillers municipaux n'auraient pas été suffisamment informés en raison de l'absence de projet poursuivi par la commune.

9. En troisième lieu, si les dispositions précitées de l'article L. 2241-1 du code général des collectivités territoriales imposent que la teneur de l'avis de l'autorité compétente de l'Etat 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.

10. En l'espèce, le projet de délibération transmis aux conseillers municipaux vise l'avis émis le 28 octobre 2016 par le directeur départemental des finances publiques qui évalue « la valeur vénale des deux parcelles cadastrées section BD n° 1 et 108, d'une superficie totale de 135 229 m², à un montant de 36 460 000 euros, en fonction d'un projet permettant la création de 70 000 m² de surfaces de plancher en vue de la réalisation de logements et des places de stationnement nécessaires ». La teneur de cet avis ayant été fournie aux conseillers municipaux, M. A n'est dès lors pas fondé à soutenir que cet avis ne lui aurait pas été communiqué.

11. Il est vrai toutefois, ainsi que le soutient M. A, que l'avis du 28 octobre 2016 ne correspond pas au projet faisant l'objet de la cession litigieuse, qui ne porte que sur une superficie de 98 480 m² pour un prix de 34 800 000 euros, pouvant être porté au maximum à 40 600 000 euros, et qui comporte trois phases, pouvant faire l'objet de levées d'option partielles pour chacune d'elle, la première phase correspondant à un terrain de 10 260 m² pour un montant de 3 000 000 d'euros, la deuxième phase correspondant à un terrain de 48 762 m² pour un montant de 17 300 000 euros et la troisième phase correspondant à un terrain de 39 458 m² pour un montant de 14 500 000 euros.

12. 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.

13. D'une part, la consultation de l'autorité compétente de l'Etat prévue au 3^{ème} alinéa de l'article L. 2241-1 du code général des collectivités territoriales préalablement à la délibération du conseil municipal portant sur la cession d'un immeuble ou de droits réels immobiliers par une commune de plus de 2000 habitants ne présente pas le caractère d'une garantie. D'autre part, il ressort des pièces du dossier que l'avis du directeur départemental des finances publiques portait sur la totalité des parcelles concernées, pour une surface de 135 229 m², un prix évalué de 36 460 000 euros, et un projet de création de 70 000 m² de surface de plancher. Le projet litigieux porte sur une surface moindre, de 98 480 m² pour un prix de 34 800 000 euros, pouvant être porté à 40 600 000 euros selon la surface de plancher construite, fixée au minimum à 60 000 m² et au maximum à 70 000 m². Il ressort des termes de l'avis des domaines qu'une marge de négociation de 10% est laissée à l'appréciation du service consultant. Le requérant qui se borne à soutenir qu'en cas de division de la parcelle pour les besoins de la vente, il n'est pas possible d'appliquer une règle proportionnelle par rapport au prix proposé par France Domaine, n'établit pas que le montant de la cession et celui des différentes phases retenues par la délibération attaquée seraient manifestement erroné au regard de la valorisation foncière de la zone

concernée. Dans ces conditions, la circonstance que l'avis des domaines ne portait pas exactement sur le projet finalement adopté n'a pas été de nature à exercer une influence sur le sens de la délibération finalement adoptée.

14. En quatrième lieu, ni les dispositions précitées de l'article L. 2121-13 du code général des collectivités territoriales, ni aucun principe n'imposait au maire de communiquer aux conseillers municipaux la promesse de vente préalablement à la séance du conseil municipal. S'il est vrai que M. A avait sollicité la communication de cette promesse de vente par courrier du 13 mars 2017, demande à laquelle le maire a opposé un refus par courrier du 20 avril 2017, cette circonstance n'est pas, dans les circonstances de l'espèce, de nature à caractériser une insuffisance d'information des conseillers municipaux qui ont été destinataires, compte tenu des points qui précèdent, des conditions de la vente et de ses caractéristiques essentielles, conformément aux dispositions de l'article L. 2241-1 du code général des collectivités territoriales.

15. En dernier lieu, si M. A évoque les modalités de substitution de la société Cogedim et la possibilité de modifier la promesse de vente « éventuellement par avenant », figurant dans la délibération attaquée, ces éléments ne sont pas de nature à mettre en évidence, compte tenu de ce qui précède, que les conseillers municipaux n'auraient pas été suffisamment informés au sens de l'article L. 2121-13 du code général des collectivités territoriales. Le moyen ne peut, par suite, qu'être écarté.

En ce qui concerne la publicité et la mise en concurrence préalable :

16. Aucune disposition législative ou réglementaire n'impose à une personne morale de droit public autre que l'Etat de faire précéder la vente d'une dépendance de son domaine privé d'une mise en concurrence préalable. Toutefois, la conclusion par une collectivité territoriale de contrats emportant cession d'un immeuble de son domaine privé dont l'objet principal est de confier à un opérateur économique la réalisation de travaux en vue de la construction, selon des spécifications précises imposées par cette personne publique, d'ouvrages qui, même destinés à des tiers, répondent à un besoin d'intérêt général défini par cette collectivité, est soumise aux obligations de publicité et de mise en concurrence résultant des principes généraux du droit de la commande publique.

17. Si la promesse de vente comporte une clause relative à la construction de 5 000 m² de surface de plancher de logements locatifs sociaux sur la totalité du programme et qu'ainsi une partie de la construction permettra à la commune de remplir ses objectifs en matière de logements sociaux, il est toutefois constant que les travaux à réaliser n'ont fait l'objet d'aucune spécification de la part de la commune, qui n'a aucune responsabilité directe dans la conception et la réalisation des ouvrages prévus. De même, la cession envisagée n'a pas pour objet la réalisation directe ou indirecte d'un projet communal, même si les constructions envisagées sont susceptibles de bénéficier à la population locale. Ainsi, en dépit de la surface réservée à la création de logements locatifs sociaux, ces travaux ne constituent pas l'objet principal du contrat prévu entre la commune et l'opérateur privé, et ne relevaient ainsi ni du champ d'application du droit de la commande publique, ni de celui des opérations d'aménagements au sens des articles L. 300-1 et suivants du code de l'urbanisme. Par suite, aucune obligation de publicité et de mise en concurrence ne s'imposait préalablement à la cession litigieuse.

En ce qui concerne le détournement de pouvoir :

18. Compte tenu de tout ce qui précède, en particulier s'agissant des conditions de prise

en compte de l'avis émis par le directeur départemental des finances publiques, le détournement de pouvoir allégué n'est pas établi.

19. Il résulte de tout ce qui précède que, par les moyens qu'il invoque, M. A n'est pas fondé à demander l'annulation de la délibération attaquée du 27 avril 2017.

Sur les conclusions dirigées contre la délibération du 15 décembre 2016 :

20. Le juge de l'excès de pouvoir ne peut, en principe, déduire d'une décision juridictionnelle rendue par lui-même ou par une autre juridiction qu'il n'y a plus lieu de statuer sur des conclusions à fin d'annulation dont il est saisi, tant que cette décision n'est pas devenue irrévocable. Il en va toutefois différemment lorsque, faisant usage de la faculté dont il dispose dans l'intérêt d'une bonne administration de la justice, il joint les requêtes pour statuer par une même décision, en tirant les conséquences nécessaires de ses propres énonciations. Dans cette hypothèse, toutes les parties concernées seront, en cas d'exercice d'une voie de recours, mises en cause et celle à laquelle un non-lieu a été opposé, mise à même de former, si elle le souhaite, un recours incident contre cette partie du dispositif du jugement.

21. En l'espèce, compte tenu de ses termes, la délibération du 27 avril 2017 doit être regardée comme ayant implicitement mais nécessairement retiré la délibération du 15 décembre 2016 approuvant la cession litigieuse, dont elle a modifié les conditions essentielles. Eu égard au rejet par le présent jugement des conclusions dirigées contre la délibération du 27 avril 2017, il n'y a plus lieu de statuer sur les conclusions tendant à l'annulation de la délibération du 15 décembre 2016.

Sur les frais liés au litige :

22. Les dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative font obstacle à ce que soit mise à la charge de la commune de Cogolin, qui n'est pas la partie perdante dans la présente instance, la somme demandée par M. A au titre des frais exposés par lui et non compris dans les dépens. Il n'y a pas lieu, dans les circonstances de l'espèce, de faire droit aux conclusions de la commune de Cogolin présentées au même titre.

D E C I D E :

Article 1^{er} : Les conclusions à fin d'annulation de la délibération du 27 avril 2017 sont rejetées.

Article 2 : Il n'y a pas lieu de statuer sur les conclusions à fin d'annulation de la délibération du 15 décembre 2016 présentées dans l'instance n° 1700400.

Article 3 : Le surplus des conclusions des parties est rejeté.

Article 4 : Le présent jugement sera notifié à la M. Michel A et à la commune de Cogolin.

Délibéré après l'audience du 7 février 2019, à laquelle siégeaient :

Mme F, première conseillère,
M. B et M. G, premiers conseillers.

Lu en audience publique le 21 février 2019.

Le rapporteur,

Signé

R. B

Pour le président empêché,
La première conseillère,

Signé

M. F

La greffière,

Signé

A. H

La République mande et ordonne au préfet du Var en ce qui le 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 jugement.

Pour expédition conforme,
Pour le greffier en chef,
Et par délégation,
La greffière.