

**COUR ADMINISTRATIVE D'APPEL
DE BORDEAUX**

SJ

N° 17BX01308

COMMUNAUTE DE COMMUNES
SIDOBRE-VAL D'AGOUT

Mme Catherine Girault
Président

Mme Nathalie Gay-Sabourdy
Rapporteur

Mme Cécile Cabanne
Rapporteur public

Audience du 11 avril 2019
Lecture du 9 mai 2019

24-02-03-02-04

C

REPUBLIQUE FRANÇAISE

AU NOM DU PEUPLE FRANÇAIS

La cour administrative d'appel de Bordeaux

1^{ère} chambre

Vu la procédure suivante :

Procédure contentieuse antérieure :

M. S=== a demandé au tribunal administratif de Toulouse d'annuler la délibération du 28 août 2014 par laquelle la communauté de communes de Sidobre-Val d'Agoût a décidé de l'acquisition de deux parcelles nouvellement cadastrées n° 1473 et 1471 section C situées sur le territoire de la commune du Bez pour un montant de 101 587 euros.

Par un jugement n° 1500409 du 23 février 2017, le tribunal administratif de Toulouse a annulé la délibération du 28 août 2014.

Procédure devant la cour :

Par une requête et des mémoires, enregistrés le 24 avril 2017, le 8 septembre 2017, 31 janvier et 29 juin 2018, la communauté de communes de Sidobre-Val d'Agoût, devenue communauté de communes Sidobre-Vals et Plateaux, représentée par Me Noray-Espeig, demande à la cour :

1°) d'annuler le jugement du tribunal administratif de Toulouse du 23 février 2017 ;

2°) de rejeter la demande présentée par M. S==== devant le tribunal administratif de Toulouse ;

3°) de mettre à la charge de M. S==== la somme de 5 500 euros au titre des dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Elle soutient que :

- l'avis du service des domaines a été sollicité et obtenu avant la délibération du 28 août 2014, et le conseil communautaire a délibéré au vu de cet avis, respectant ainsi les dispositions de l'article L. 1311-11 du code général des collectivités territoriales ; depuis la suppression des commissions des opérations immobilières et de l'architecture par l'article 9 du décret n° 86-455 du 14 mars 1986, le service des domaines n'est plus doté que d'un pouvoir consultatif et l'autorité qui le consulte peut, à la condition de motiver sa décision ou sa délibération, s'affranchir de l'avis émis ;

- ce que le service des domaines a évalué, ce sont les terrains en fonction de l'usage que la carte communale permettait d'en faire ; la communauté de communes Sidobre Val d'Agout a délibéré sur les mêmes terrains mais en tenant compte de leur usage effectif consécutivement à la révision de la carte communale rendue nécessaire par l'obligation de pourvoir à la réinstallation de l'activité de l'entreprise Brassac Industries menacée de fermeture consécutivement à l'adoption du plan de prévention des risques inondation ; les terrains acquis ont été revendus à une SCI Parc à bois du Sidobre, gestionnaire de l'infrastructure immobilière de Brassac Industrie, à un prix correspondant au prix d'acquisition, et la révision des documents d'urbanisme conférant un caractère constructible aux terrains concernés est parvenue à son terme ; si l'acquisition n'avait pas été opérée à la date où elle est intervenue, un risque existait de rendre impossible le travail de reconfiguration de la zone d'activité artisanale de la communauté de communes et il n'était pas concevable, compte tenu de l'état d'avancement de la procédure de révision des documents d'urbanisme, que l'acquisition se fasse au prix du terrain agricole, seul pris en considération dans l'évaluation du service des domaines ;

- d'autres terrains présentant des caractères identiques avaient préalablement été acquis, dans le même périmètre pour un prix équivalent à celui retenu par la communauté de communes Sidobre Val d'Agoût ; la logique et l'équité voulaient que le prix retenu soit celui déjà pratiqué pour des acquisitions voisines de même nature ; la motivation retenue, de même que les échanges antérieurs à la délibération et les diligences conduites ultérieurement, démontrent la parfaite cohérence de la stratégie adoptée par la communauté de communes et justifient le prix retenu ; au regard des justifications apportées par la collectivité, la circonstance que le prix de cession des immeubles représente quatre fois la valeur vénale estimée par le service des domaines est sans incidence sur la légalité de l'opération immobilière ;

- contrairement à ce qu'a jugé le tribunal administratif, la révision du document d'urbanisme n'a pas été engagée le 14 décembre 2015 mais au plus tôt le 9 septembre 2014 et au plus tard le 14 octobre 2014 ; compte tenu des réflexions engagées dès le mois de juillet, en présence notamment de la communauté de communes, et au regard du plan de zonage tel qu'annexé au lancement des procédures de modification puis de révision, il va de soi qu'à la date de la délibération litigieuse, l'extension de la zone constructible était bien poursuivie par les différentes personnes publiques concernées ; la constructibilité à venir des terrains était loin d'être « hypothétique » ; la circonstance que la délibération approuvant la révision de la carte communale ait fait l'objet d'un recours devant le tribunal administratif de Toulouse est sans incidence ; l'acquisition par l'exposante des deux parcelles à un prix différent de l'estimation domaniale était bien justifiée au regard des nombreuses contreparties attendues,

liées au respect des règles de sécurité publique, à l'aménagement du territoire, à la protection et au développement du tissu économique local, ainsi qu'à l'accueil de nouvelles populations ; c'est à tort que le tribunal administratif de Toulouse a jugé qu'elle avait commis une erreur manifeste d'appréciation ;

- le moyen tiré du détournement de pouvoir n'est pas fondé ; la délibération contestée explicite bien le choix du prix et la communauté de communes n'est aucunement comptable des modalités de consultation de la SAFER opérée par le notaire instrumentaire.

Par des mémoires en défense, enregistrés le 5 juillet 2017 et le 10 juillet 2018, M. S====, représenté par Me Perès, conclut au rejet de la requête et à ce que soit mise à la charge de la communauté de communes de Sidobre - Val d'Agoût une somme de 4 000 euros au titre des dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Il soutient que :

- si la collectivité n'est pas liée par l'estimation de valeur effectuée par les services des domaines, il lui appartient toutefois de justifier le prix retenu par l'assemblée délibérante ; le prix d'achat retenu dans la délibération du 28 août 2014 de la communauté de communes « Sidobre – Val d'Agoût » est de 101 587 euros alors que l'avis du domaine en fixait la valeur à 23 500 euros ; la seule justification apportée par la communauté de communes pour fixer un prix d'achat près de 4 fois supérieur à l'estimation du domaine est que les terrains auraient « vocation à être rapidement constructibles... », ce qui augmenterait leur prix de cession ; il ressort des termes mêmes de la délibération du conseil communautaire qu'à la date de ces décisions les parcelles acquises étaient non constructibles ; l'assemblée délibérante a fixé un prix sur la base de données non acquises et parfaitement hypothétiques ; le prix retenu n'a jamais été justifié par un motif d'intérêt général ni par aucune contrepartie ; c'est à bon droit que le tribunal administratif a estimé que la délibération du conseil communautaire était affectée d'une erreur manifeste d'appréciation ;

- l'inhabituelle précipitation dans laquelle la décision d'acquisition est survenue est constitutive de détournement de pouvoir ; le compromis de vente a été signé le 6 août 2014 avant même la consultation du service des domaines le 11 août 2014 et en l'absence de toute délibération du conseil communautaire arrêtant le prix d'achat ; la consultation du représentant de la SAFER aux termes de laquelle il était octroyé un délai de quelques jours pour prendre une décision a été effectuée en violation des dispositions des articles L. 143-1 et suivants du code rural et forestier, les services de la SAFER disposant, en cas de cession de terrains agricoles, d'un délai de deux mois pour exercer leur droit de préemption ; les déclarations du président de la communauté de communes figurant dans l'acte aux termes desquelles la délibération ne serait pas frappée de recours sont erronées, s'agissant d'un acte établi le lendemain de la décision prise par l'assemblée délibérante, avant même toute expiration du délai de recours.

Par ordonnance du 5 juin 2018, la clôture d'instruction a été fixée au 11 juillet 2018 à 12h00.

Vu les autres pièces du dossier.

Vu :

- le code général des collectivités territoriales ;
- le code rural et forestier ;
- 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 Nathalie Gay-Sabourdy,
- les conclusions de Mme Cécile Cabanne, rapporteur public,
- et les observations de Me Malbert, représentant la communauté de communes Sidobre-Vals et Plateaux.

Considérant ce qui suit :

1. Par une délibération du 28 août 2014, la communauté de communes « Sidobre-Val d'Agoût » a décidé d'acheter à MM. Auguste et Michel M==== les parcelles cadastrées n° 1473 et 1471 section C, d'une superficie de 6 ha 4 a 69 ca, situées sur le territoire de la commune du Bez, pour un montant de 101 587 euros, afin de permettre l'extension de la zone d'activités de Saint-Agnan. A la demande de M. S====, se prévalant de la qualité de contribuable, le tribunal administratif de Toulouse a annulé cette délibération par un jugement n° 1500409 du 23 février 2017, au motif que le prix accepté était quatre fois plus élevé que l'estimation du service des domaines. La communauté de communes « Sidobre-Val d'Agoût », devenue Sidobre Vals et Plateaux, relève appel de ce jugement.

2. Aux termes de l'article L. 1211-9 du code général des collectivités territoriales : *« Les projets d'opérations immobilières mentionnés à l'article [L. 1311-10](#) doivent être précédés, avant toute entente amiable, d'une demande d'avis de l'autorité compétente de l'Etat lorsqu'ils sont poursuivis par les collectivités territoriales, leurs groupements et leurs établissements publics (...) »*. Aux termes de l'article L. 1311-10 du même code : *« Ces projets d'opérations immobilières comprennent : (...) / 2° Les acquisitions à l'amiable, par adjudication ou par exercice du droit de préemption, d'immeubles, de droits réels immobiliers, de fonds de commerce et de droits sociaux donnant vocation à l'attribution, en pleine propriété, d'immeubles ou de parties d'immeubles, d'une valeur totale égale ou supérieure à un montant fixé par l'autorité administrative compétente, ainsi que les tranches d'acquisition d'un montant inférieur, mais faisant partie d'une opération d'ensemble d'un montant égal ou supérieur (...) »*. Aux termes de l'article L. 1311-11 du même code : *« Les personnes mentionnées au premier alinéa de l'article [L. 1311-9](#) délibèrent au vu de l'avis de l'autorité compétente de l'Etat »*.

3. Il ressort des pièces du dossier que le service des domaines, lequel constitue l'autorité compétente de l'Etat au sens des dispositions précitées de l'article L. 1311-9 du code général des collectivités territoriales, a été consulté le 11 août 2014 sur le projet d'acquisition de la parcelle section C 1384, devenue n° 1473 et 1471 section C. Dans son avis, émis le 19 août 2014, le service indique que la valeur vénale des parcelles paraît pouvoir être fixée, compte tenu de leur situation en zone non constructible, aux environs de 23 500 euros, pour une superficie de 56 219 m², soit 0,42 euros le m².

4. En premier lieu, le projet de modification de la carte communale de la commune du Bez, prescrite par délibération du 9 septembre 2014, modifiée pour engager une procédure de révision par une délibération du 14 octobre 2014, portait sur la modification du zonage de la Plaine des Sagnes afin d'accueillir la société Brassac Industries, contrainte d'abandonner ses espaces de stockage de bois situés en zone que le plan de prévention des risques d'inondation approuvé le 14 novembre 2013 venait de classer inondable sur la commune de Brassac. Ce projet résultait d'échanges antérieurs au mois de juillet 2014, et peut ainsi être

regardé comme suffisamment avancé à la date de la délibération attaquée pour être pris en compte dans l'évaluation de la valeur vénale des terrains, alors même que la légalité du projet de changement restait soumise à un risque de contentieux. La circonstance qu'un recours tendant à l'annulation de la délibération du 14 décembre 2015 approuvant la révision de la carte communale a été introduit ultérieurement devant la juridiction administrative n'a pas d'incidence sur l'appréciation en 2014 de la valeur vénale des parcelles section C n° 1471 et 1473. Cette valeur est par ailleurs corroborée par la cession ultérieure, en 2016, à la société Brassac Industrie des parcelles en cause, à un prix tenant compte de leur valeur d'acquisition majorée des frais.

5. En deuxième lieu, il ressort des pièces du dossier que le prix de 0,35 euros le m² résultant de la vente, en date du 6 février 2007, de la parcelle cadastrée section C 1386 située dans le même secteur dont se prévaut M. S=== était justifié, compte tenu des investissements à réaliser et du montant de l'opération immobilière, par le fait qu'il s'agissait d'une vente en l'état futur d'achèvement en vue de la construction sur le terrain d'un parc à bois avec système de conservation sous aspersion. Il ressort en outre des pièces du dossier que le prix retenu en l'espèce de 1,68 euros le m² n'est pas incohérent avec les prix pratiqués à l'occasion de la vente de parcelles situées dans le même secteur et pour lequel l'avis du service des domaines tenait compte de leur constructibilité.

6. En troisième lieu, il est constant que l'opération d'acquisition des parcelles en cause était justifiée par le besoin pour l'entreprise Brassac Industries de déplacer son site situé à proximité immédiate de l'Agoût, classé en zone rouge du plan de prévention des risques inondation, sur la plaine de Sagnes ne présentant aucun risque d'inondation. La préservation de la sécurité publique et le maintien du tissu économique par le développement de la zone artisanale de Saint-Agnan constituent des considérations d'intérêt général, combinées avec la volonté de ne pas léser le propriétaire de parcelles ayant vocation à devenir rapidement constructibles, justifiant l'acquisition des parcelles en cause à un prix plus élevé que l'évaluation du service des domaines.

7. Ainsi, l'acquisition des parcelles cadastrées section C n° 1471 et 1473 à un prix de 1,68 euros le m² n'est pas entachée d'une erreur manifeste d'appréciation et c'est à tort que le tribunal administratif de Toulouse a retenu une telle erreur pour l'annuler. Il appartient à la cour, saisie par l'effet dévolutif de l'appel, d'examiner les autres moyens de la demande de M. S===.

8. M. S=== soutient que l'inhabituelle précipitation dans laquelle est intervenue la décision d'acquisition des parcelles en cause est constitutive d'un détournement de pouvoir. Toutefois, les arguments tirés de l'antériorité de la signature du compromis de vente par rapport à la consultation du service des domaines, du délai laissé à la SAFER pour exercer son droit de préemption et des prétendues déclarations erronées du président de la communauté de communes ne suffisent pas à établir que la communauté de communes aurait exercé son pouvoir dans un but autre que celui en vue duquel il lui a été conféré.

9. Il résulte de tout ce qui précède que la communauté de communes de « Sidobre-Val d'Agoût » est fondée à soutenir que c'est à tort que le tribunal administratif de Toulouse a annulé la délibération du 28 août 2014 par laquelle le conseil communautaire de Sidobre-Val d'Agoût a décidé d'acheter à MM. Auguste et Michel M=== les parcelles cadastrées n° 1473 et 1471 section C situées sur la commune du Bez.

Sur les frais exposés par les parties à l'occasion du litige :

10. 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 communauté de communes de Sidobre Vals et Plateaux, qui n'est pas la partie perdante dans la présente instance, la somme que demande M. S=== au titre des frais exposés et non compris dans les dépens. Il y a lieu, en revanche, de faire application de ces dispositions et de mettre à la charge de M. S=== une somme de 1 500 euros à verser à la communauté de communes de Sidobre Vals et Plateaux.

DECIDE :

Article 1^{er} : Le jugement n° 1500409 du 23 février 2017 du tribunal administratif de Toulouse est annulé.

Article 2 : La demande de M. S=== présentée devant le tribunal administratif de Toulouse est rejetée.

Article 3 : M. S=== versera la somme de 1 500 euros à la communauté de communes de Sidobre Vals et Plateaux en application de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Article 4 : Le présent arrêt sera notifié à la communauté de communes de Sidobre Vals et Plateaux et à M. Georges S===. Copie en sera adressée à MM. Michel et Auguste M===.