

**TRIBUNAL ADMINISTRATIF  
DE NOUVELLE-CALEDONIE**

**N° 1400024**

---

Société Total Pacifique

---

Mme Legrand  
Rapporteur

---

M. Arruebo-Mannier  
Rapporteur public

---

Audience du 11 septembre 2014  
Lecture du 2 octobre 2014

---

**RÉPUBLIQUE FRANÇAISE**

**AU NOM DU PEUPLE FRANÇAIS**

Le Tribunal administratif  
de Nouvelle-Calédonie

Vu la requête, enregistrée le 15 janvier 2014, présentée pour la société Total Pacifique, dont le siège est (...), par la société d'avocats Juriscal ; la société Total Pacifique demande au tribunal :

- d'annuler la délibération en date du 15 octobre 2013 par laquelle le conseil municipal de la commune de Nouméa a autorisé l'échange sans soulte de terrains entre la commune de Nouméa et la SNC société de services pétroliers (SSP) et fixé les modalités de mise à disposition d'un terrain municipal situé section centre-ville à cette même société ;

- et de condamner la commune de Nouméa à lui payer la somme de 200 000 F CFP en application des dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative ;

Elle soutient que :

- sa requête est recevable :

- o elle a intérêt à agir en tant que concurrente de la société bénéficiaire de l'échange de terrains contesté car sa station service dite de la Savexpress est sur le point de fermer ;
- o le délai de recours a été respecté ;

- sa requête est fondée :

- o l'échange envisagé ne répond pas aux objectifs d'intérêt général que doit poursuivre la commune de Nouméa ni même à une saine gestion des biens publics ;

- o à aucun moment la SNC SSP n'a justifié de sa qualité de propriétaire du lot n° 245 dans la section du centre-ville devant faire l'objet de l'échange ;

- o la valeur marchande des terrains échangés est entachée d'erreur d'appréciation ;

- o le lot communal échangé aurait pu être loué pour rester dans l'actif communal, conformément à la demande de la société Total Pacifique ;

- o aucune motivation n'est explicitée sur les motifs de cet échange qui n'a lieu que dans l'intérêt et au seul profit de la SNC SSP ;

- la délibération est entachée de vice de procédure, le conseil municipal de la commune de Nouméa ayant statué sans disposer des actes établissant la qualité de propriétaire de la SNC SSP et au regard d'une valeur marchande très contestable des deux lots échangés ;
- le temps des travaux à réaliser sur le lot n° 114 pie, la SNC SSP bénéficie d'une autorisation d'occuper le lot n° 245 et d'y exploiter la station-service s'y trouvant sans qu'un terme ne soit fixé à cette occupation ;
- contrairement aux prescriptions des délibérations n° 20-96/APS du 27 juin 1996 et n° 15-2011/APS du 26 mai 2011, un nouveau point de vente pourra être ouvert sans fermeture préalable de l'ancien ;
- l'autorisation d'occupation temporaire a été prise sans publication d'appel d'offres ;

Vu le mémoire en défense, enregistré le 4 mars 2014, présenté par la commune de Nouméa, qui conclut au rejet de la requête et soutient que :

- à titre principal, la requête est irrecevable :
  - pour défaut de qualité à agir : la requête est présentée au nom de la société Total Pacifique par M. Leclerc qui allègue de sa qualité de directeur général de la société sans toutefois fournir aucun justificatif permettant d'attester de cette qualité et surtout de sa capacité à représenter la société en justice ;
  - pour défaut d'intérêt à agir :
    - la qualité de commerçant exerçant une activité concurrente à celle de la SNC SSP ne donne pas qualité pour agir contre une délibération autorisant la vente d'un terrain à une société concurrente en vue de l'installation de son activité commerciale, dans la mesure où cette décision est de nature purement foncière et étrangère à l'aménagement commercial ;
    - la société requérante ne démontre pas davantage sa qualité d'acquéreur ou d'occupant évincé du terrain municipal objet de l'échange, alors que les seuls courriers qu'elle a adressés à la commune concernaient d'autres lots ;
    - ni la conclusion du contrat d'échange foncier ni l'octroi de l'autorisation d'occupation temporaire qui lui est adossée ne sont soumises à une obligation préalable de mise en concurrence, de sorte que la qualité de candidat évincé à une procédure de mise en concurrence est en l'espèce inopérante ;
    - la volonté de faire obstacle à la libre concurrence ne lui donne aucun intérêt à agir ;
  - à titre subsidiaire, la requête n'est pas fondée :
    - la délibération n'est pas entachée d'illégalité externe :
    - l'absence de mention du droit de propriété de la SNC SSP sur le lot n° 245 ne constitue pas un vice de forme ; aucun texte ne pose l'obligation pour une décision administrative autorisant un échange foncier de mentionner le droit de propriété de l'une des parties ; en tout état de cause, la note explicative de synthèse accompagnant la délibération mentionne bien la qualité de propriétaire de la SNC SSP ;
    - les délibérations autorisant un échange foncier ne sont pas au nombre des décisions soumises par la loi du 11 juillet 1979 à l'obligation de motivation ;
    - la délibération n'est pas entachée d'illégalité interne :
      - le moyen tiré de ce que la décision contestée ne répondrait pas aux objectifs d'intérêt général et de saine gestion des biens publics n'est pas fondé : le juge administratif n'a jamais conditionné la légalité d'un échange foncier à la double condition que la commune ne serait pas en mesure d'exploiter sa propre parcelle et que l'échange serait conforme à la saine gestion des finances publiques et des biens publics ; en tout état de cause, l'échange foncier permettra d'une part, de réaliser une liaison piétonne, d'autre part, d'éviter que le budget de la commune ne soit affecté par une dépense directe ;
      - le moyen tiré de l'erreur manifeste d'appréciation quant à la valeur du terrain reçu par la ville en contrepartie de la cession du terrain municipal n'est pas fondé : la commune cède un terrain en

friche non viabilisé dans le quartier de la Rivière-Salée contre un terrain certes plus petit mais situé en centre-ville, viabilisé et qui lui sera remis nu et dépollué en vue de l'amélioration du réseau viaire ; le service des domaines de l'Etat a estimé que la valeur de ces terrains était équivalente ;

- le moyen tiré de la méconnaissance des délibérations du 27 juin 1996 et du 26 mai 2011 est inopérant, d'une part, en vertu du principe de l'indépendance des législations, d'autre part, parce que l'autorisation d'occupation temporaire du domaine qu'il est prévu d'accorder à la SNC SSP n'a pour vocation que de lui permettre de continuer à exploiter son activité commerciale pendant la durée strictement nécessaire à l'installation de sa nouvelle station-service sur le terrain de Rivière-Salée ;

- le moyen tiré du défaut d'organisation d'une procédure d'appel d'offres préalablement à l'occupation temporaire consentie à la SNC SSP n'est pas fondé, dans la mesure où aucune obligation de mise en concurrence ne pesait sur la ville préalablement à l'octroi de l'autorisation d'occupation du lot n° 245 ;

Vu l'ordonnance en date du 6 mars 2014 fixant la clôture d'instruction au 17 avril 2014, en application des articles R. 613-1 et R. 613-3 du code de justice administrative ;

Vu le mémoire, enregistré le 13 mars 2014, présenté pour la SNC société des services pétroliers par Me Quinquis, de la SELARL Jurispol, avocat au barreau de Papeete ;

La SNC SSP conclut au rejet de la requête et à la condamnation de la société Total Pacifique à lui verser la somme de 200 000 F CFP en application des dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative ;

Elle soutient que :

- la requête est irrecevable :

- la société Total Pacifique ne justifie pas de sa qualité pour agir : la qualité de concurrent n'est pas en relation directe avec la décision de la commune de céder un terrain relevant de son domaine privé ;

- la société Total Pacifique ne prouve pas son intérêt à agir en ne justifiant pas avoir déposé une demande sur le site en cause ;

- la requête n'est pas fondée :

- la délibération n'est pas entachée d'illégalité externe :

- la cession par une commune de l'un de ses terrains dépendant de son domaine privé n'est pas soumise à une procédure d'appel d'offres mais seulement à la saisine préalable du service des domaines, ce qui a bien été le cas ; cette procédure d'appel d'offres préalable n'est pas davantage requise lorsque la commune conclut un bail précaire sur son domaine privé ou autorise l'occupation de son domaine public ;

- l'omission du visa relatif à la qualité de propriétaire de la SNC SSP n'est pas substantiel ; en tout état de cause, la société en question est bien propriétaire du lot n° 245 comme en attestent les pièces versées aux débats ;

- la délibération n'est pas entachée d'illégalité interne :

- la société requérante ne démontre nullement que la délibération serait entachée d'une erreur manifeste relative à l'appréciation de la valeur du terrain récupéré par la commune, situé en cœur de ville, dont l'évaluation est intervenue après la saisine du service des domaines ;

- le moyen relatif au manquement aux règles d'installation de station-service est infondé dans la mesure où la délibération n'a aucune vocation à permettre à la SNC SSP d'exploiter concomitamment deux stations-services ;

Vu le mémoire, enregistré le 16 avril 2014, présenté pour la société Total Pacifique, qui conclut aux mêmes fins que la requête par les mêmes moyens et soutient, en outre, que :

- sa requête est recevable :

- les pièces qu'elle verse au dossier témoignent de la qualité pour agir du directeur général de la société Total Pacifique pour ester en justice au nom de la société ;
- elle a intérêt à agir, dans la mesure où, compte tenu de la fermeture programmée de la station service qu'elle exploite à proximité du péage de la Savexpress, elle a sollicité à plusieurs reprises la possibilité de pouvoir occuper et aménager le lot n° 37 du secteur de la Rivière-Salée dont est issue la parcelle municipale dénommée lot n° 114 pie, objet du présent recours ;
- l'occupation par bail du lot n° 245 devenu communal ne peut être attribuée arbitrairement à la SNC SSP eu égard au caractère particulièrement concurrentiel de l'activité qui y est exploitée ;
- sa requête est fondée ;
- d'après les pièces qu'elle a versées au dossier, la société SSP ne justifie pas être propriétaire du lot n° 245 ;
- les travaux devant être réalisés par la SNC SSP ne sont pas certains, de sorte que le prix retenu est purement hypothétique, ce qui est contraire à une saine gestion des finances publiques communales ;
- la commune ne peut décider de violer de manière certaine les dispositions réglementaires provinciales en autorisant d'ores et déjà sans limitation de durée l'exploitation d'une station-service sur le lot n° 245 devant lui revenir ;

Vu la délibération attaquée ;

Vu les autres pièces du dossier ;

Vu la loi organique n° 99-209 et la loi n° 99-210 du 19 mars 1999, relatives à la Nouvelle-Calédonie ;

Vu la délibération n° 20-96/APS du 27 juin 1996 relative à l'implantation des installations de points de vente en vrac d'hydrocarbures ;

Vu la délibération n° 15-2011/APS du 26 mai 2011 modifiant la délibération n°20-96/APS du 27 juin 1996 relative à l'implantation des installations de points de vente en vrac d'hydrocarbures ;

Vu le code civil dans sa version applicable en Nouvelle-Calédonie ;

Vu le code des communes de la Nouvelle-Calédonie ;

Vu le code de justice administrative dans sa version applicable en Nouvelle-Calédonie ;

Les parties ayant été régulièrement averties du jour de l'audience ;

Après avoir entendu au cours de l'audience publique du 11 septembre 2014 :

- le rapport de Mme Legrand, rapporteur ;
- les conclusions de M. Arruebo-Mannier, rapporteur public ;
- et les observations de Me Loste, avocat de la société requérante, et de M. Suratteau, représentant la commune de Nouméa ;

1. Considérant que, par la délibération n° 2013/94 du 15 octobre 2013, le conseil municipal de la commune de Nouméa a autorisé l'échange foncier sans soulte avec la SNC Société des services pétroliers (SSP) d'une parcelle du domaine privé de la commune d'environ 1 hectare 14 ares

provenant du lot n° 114 pie du secteur de la Rivière-Salée contre une parcelle d'une superficie de 14 ares 69 centiares provenant du lot n° 245 de la section centre-ville grevée d'une réserve d'emprise publique de 15 mètres ; que cette délibération prévoit notamment l'édification d'une nouvelle station-service sur le lot n° 114 pie échangé et la location précaire, dans l'intervalle, du lot n° 245 devenu communal au profit de la SNC SSP ; que, par la présente requête, la société Total Pacifique poursuit l'annulation de cette délibération ;

*Sans qu'il soit besoin de statuer sur les fins de non recevoir opposées par la commune de Nouméa et la SNC SSP :*

### **Sur les conclusions à fin d'annulation:**

7. Considérant, en premier lieu, que la société Total Pacifique critique l'absence de motivation de l'échange intervenu ;

8. Considérant qu'aucune disposition législative ou réglementaire et notamment pas la loi du 11 juillet 1979 n'impose que les délibérations autorisant un échange foncier soient soumises à une obligation de motivation ; que le moyen doit donc être écarté comme inopérant ;

9. Considérant, en deuxième lieu, que la société Total Pacifique se plaint de l'absence de justification par la SNC SSP de sa qualité de propriétaire du lot n° 245 du secteur centre-ville;

10. Considérant qu'aux termes de l'article L. 311-1 du code des communes de la Nouvelle-Calédonie : « *Le conseil municipal délibère sur la gestion des biens et les opérations immobilières effectuées par la commune...* » ; qu'aux termes de l'article L. 122-19 dudit code : « *Sous le contrôle du conseil municipal et sous le contrôle administratif du haut-commissaire, le maire est chargé, d'une manière générale, d'exécuter les décisions du conseil municipal, et en particulier : ...7° De passer dans les mêmes formes les actes de vente, échange... lorsque ces actes ont été autorisés conformément aux dispositions du présent code...* » ; qu'aux termes de l'article 1702 du code civil dans sa version applicable en Nouvelle-Calédonie : « *L'échange est un contrat par lequel les parties se donnent respectivement une chose pour une autre* » ; et qu'aux termes de l'article 1703 dudit code : « *L'échange s'opère par le seul consentement, de la même manière que la vente.* » ; qu'il résulte de l'application combinée des dispositions précitées que, lorsqu'il entend autoriser le maire à conclure un échange, le conseil municipal doit, sauf à méconnaître l'étendue de sa compétence, se prononcer sur tous les éléments essentiels de l'échange à intervenir ; qu'une commune ne peut disposer d'un de ses biens immobiliers pour l'échanger, si elle n'a pas la garantie d'obtenir, en contrepartie, le transfert d'un bien dans son patrimoine ; qu'il lui appartient, notamment, de s'assurer de l'existence du bien qui lui est troqué, de sa valeur et de la qualité de propriétaire de celui qui prétend conclure l'échange avec elle ;

11. Considérant, d'une part, que la société Total Pacifique reproche aux visas de la délibération litigieuse de ne pas faire état du titre de propriété de la SNC SSP sur le lot n° 245 du secteur centre-ville ; qu'une telle omission est, toutefois, sans incidence sur la légalité de la délibération ;

12. Considérant, d'autre part, que la société Total Pacifique prétend que la délibération est entachée d'un vice de procédure dans la mesure où le conseil municipal de la commune de Nouméa a statué sans être certain de la qualité de propriétaire du lot n° 245 de la SNC SSP ; que, toutefois, la note explicative de synthèse accompagnant le projet de délibération mentionne bien la qualité de propriétaire du lot n° 245 de la SSP SNC ; qu'en l'absence de contestation de la

propriété dudit bien, le maire n'était pas tenu d'annexer les actes de droit privé attestant indubitablement de celle-ci ; qu'il appartenait, le cas échéant, aux conseillers municipaux qui auraient estimé être insuffisamment informés de solliciter des renseignements complémentaires sur ce point ;

13. Considérant, enfin, que la société Total Pacifique affirme que la preuve de la qualité de propriétaire du lot n° 245 de la SNC SSP n'est pas rapportée ; que, toutefois, il résulte du rapprochement de l'acte notarié dressé le 28 août 1987 et des procès-verbaux de l'assemblée générale ordinaire et extraordinaire des associés de la société Shell Pacifique du 29 décembre 2000 et de l'assemblée générale ordinaire du 18 septembre 2013 de la société en nom collectif Société de services pétroliers que cette dernière était effectivement propriétaire d'une parcelle de terrain située à Nouméa à l'angle de l'avenue de la Victoire et de la rue Gallieni d'une superficie approximative de 14 ares et 7 centiares correspondant actuellement au lot cadastré n° 245 du secteur centre-ville ;

14. Considérant, en troisième lieu, que la société Total Pacifique critique l'évaluation de la valeur marchande des terrains échangés ;

15. Considérant, d'une part, que la société Total Pacifique prétend que la délibération est entachée d'un vice de procédure dans la mesure où le conseil municipal de la commune de Nouméa a statué au regard d'une valeur très contestable des deux lots échangés ; que, toutefois, la note explicative de synthèse accompagnant le projet de délibération précise les caractéristiques des deux terrains en termes de superficie, de localisation géographique et de classement urbanistique et mentionne « une valeur de 185 000 000 F CFP pour chaque terrain échangé, indemnité de réemploi comprise s'agissant du lot privé échangé, selon l'estimation établie par le service du domaine de l'Etat le 13 septembre 2012 » ; que le conseil municipal disposait ainsi de l'ensemble des éléments nécessaires, notamment financiers, pour se prononcer sur l'échange proposé et demander, le cas échéant, des renseignements complémentaires ;

16. Considérant, d'autre part, qu'en se bornant à comparer la superficie des deux lots échangés, la société Total Pacifique n'établit nullement que le conseil municipal de la commune de Nouméa aurait commis une erreur manifeste d'appréciation en fixant à 185 000 000 F CFP la valeur marchande des deux terrains échangés ; qu'ainsi que le soulignent tant la commune de Nouméa que la SNC SSP, l'estimation de la valeur des terrains a été établie par le service du domaine de l'Etat ; que si le lot n° 245 que projette d'acquérir la commune de Nouméa a une superficie moindre que celui qu'elle cède, il est viabilisé et situé en centre-ville, la SNC SSP s'engageant à le remettre en état, alors que le lot n° 114 que cède la commune est en friche et non viabilisé et se situe dans un quartier périphérique ; qu'au surplus, le terrain acquis par la commune présente un fort intérêt public pour lui permettre d'aménager son territoire et, en l'occurrence, d'améliorer la liaison viaire entre le front de mer et le centre-ville ;

17. Considérant, en quatrième lieu, que la société Total Pacifique soutient que l'échange de terrains intervenu ne répond pas aux objectifs d'intérêt général et à une gestion saine des biens et des deniers publics, alors que le terrain communal aurait pu lui être loué, et qu'il a été réalisé dans le seul intérêt de la SNC SSP ;

18. Considérant, toutefois, qu'il appartient au conseil municipal d'une commune de délibérer sur la gestion des biens de son domaine privé ; qu'il décide librement, sous le contrôle du juge de l'excès de pouvoir, notamment, de les vendre, de les louer ou de procéder à leur échange ; qu'ainsi qu'il vient d'être dit au point 16 du présent jugement, l'échange foncier arrêté par la délibération attaquée a pour objectif de permettre de réaliser une liaison piétonne entre le front

de mer et le centre-ville, où peu de parcelles sont encore disponibles, et répond, ce faisant, à un objectif d'intérêt général d'aménagement du territoire communal ; qu'en outre, cet échange permet à la commune d'effectuer une opération neutre pour ses finances, puisque la valeur du bien qu'elle cède est contrebalancée par celle du bien qu'elle récupère ; que le moyen invoqué doit donc être écarté comme non fondé ;

19. Considérant, en cinquième et dernier lieu, que la société Total Pacifique fait grief à l'autorisation d'occupation temporaire consentie par la commune à la SNC SSP sur la parcelle n° 245 d'être intervenue en méconnaissance de la délibération susvisée du 26 mai 2011 modifiant la délibération susvisée du 27 juin 1996 et sans publication d'un appel d'offres préalable ;

20. Considérant que, contrairement à ce qu'elle prétend, la délibération susvisée du 26 mai 2011 ne prohibe pas l'ouverture de stations-service supplémentaires mais subordonne celle-ci au respect des conditions qu'elle définit ; que la délibération attaquée n'emporte pas l'autorisation pour la SNC SSP d'exploiter concomitamment deux stations-services mais organise la situation provisoire durant laquelle la parcelle n° 245, siège de l'actuelle station-service exploitée par la SNC SSP, sera devenue la propriété de la commune alors que la parcelle n° 114 pie sera en cours de construction pour accueillir la nouvelle station-service de la SNC SSP ; qu'elle se borne à prévoir que, dans cet intervalle, la SNC SSP est autorisée à continuer d'occuper son ancienne parcelle n° 245 pour poursuivre l'exploitation de son ancienne station-service, moyennant un loyer mensuel à la commune, cet arrangement devant nécessairement prendre fin lors de la mise en service de la nouvelle station-service sur la nouvelle parcelle n° 114 pie ; qu'il n'est établi, ni même allégué et qu'il ne ressort d'aucune pièce du dossier que cette autorisation d'occupation aurait pour objet de confier à la SNC SSP la gestion d'un service public que la commune aurait institué ou qu'elle aurait le caractère d'un marché public ; que le transfert de la propriété du lot n° 245 au profit de la commune n'emportera pas son incorporation concomitant dans le domaine public, tant que l'affectation au service public ou à l'usage du public et que son aménagement spécial ne seront pas intervenus ; qu'aucune disposition législative ou réglementaire ni aucun principe n'imposent à une personne publique d'organiser une procédure de publicité ou de mise en concurrence préalablement à la délivrance d'une autorisation ou à la passation d'une convention comportant l'occupation d'une dépendance du domaine privé ou même du domaine public d'une collectivité, ayant dans l'un ou l'autre cas pour seul objet l'occupation d'une telle dépendance, y compris lorsque le bénéficiaire d'une telle autorisation d'occupation est un opérateur sur le marché concurrentiel ;

21. Considérant qu'il résulte de l'ensemble de ce qui précède que la société Total Pacifique n'est pas fondée à obtenir l'annulation de la délibération en date du 15 octobre 2013 par laquelle le conseil municipal de la commune de Nouméa a autorisé l'échange sans soulte de terrains entre la commune de Nouméa et la SNC société de services pétroliers (SSP) et fixé les modalités de mise à disposition d'un terrain municipal situé section centre-ville à cette même société ;

#### **Sur les conclusions présentées en application de l'article L. 761-1 du code de justice administrative :**

22. Considérant que les dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative font obstacle à ce que la commune de Nouméa, qui n'est pas la partie perdante à la présente instance, soit condamnée à rembourser à la société Total Pacifique la somme que celle-ci allègue avoir exposée et qui n'est pas comprise dans les dépens ;

23. Considérant qu'il y a lieu, en revanche, de condamner la société Total Pacifique à verser à la SNC SSP la somme de 200 000 F CFP qu'elle réclame en remboursement de ses frais de procès ;

D E C I D E :

Article 1<sup>er</sup> : La requête de la société Total Pacifique est rejetée.

Article 2 : La société Total Pacifique versera la somme de deux cent mille francs CFP (200 000) à la SNC société des services pétroliers en application des dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.