

**TRIBUNAL ADMINISTRATIF
DE NOUVELLE-CALEDONIE**

N° 1400087

RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

Association des riverains du Port Despointes

AU NOM DU PEUPLE FRANÇAIS

Mme Legrand
Rapporteur

Le Tribunal administratif
de Nouvelle-Calédonie

M. Arruebo-Mannier
Rapporteur public

Audience du 11 septembre 2014
Lecture du 2 octobre 2014

Vu la requête, enregistrée le 27 février 2014, présentée pour l'association des riverains du Port Despointes Faubourg Blanchot, dont le siège est (...), par Me Charlier, avocat ; l'association des riverains du Port Despointes Faubourg Blanchot demande au tribunal :

- d'annuler la délibération du 26 novembre 2013 par laquelle le conseil municipal de la commune de Nouméa a autorisé l'échange sans soulte de terrains avec la société Mobil International Pétroleum Corporation 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 250 000 F CFP en application des dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative ;

L'association soutient que :

- sa requête est recevable :

- o elle a intérêt à agir dans la mesure où son objet social la conduit à défendre les intérêts moraux et matériels des riverains et résidents du quartier du Faubourg Blanchot ;

- o le président du conseil d'administration, qui la représente, a qualité pour agir en vertu de l'article 13 de ses statuts ;

- o le délai de recours contentieux a été respecté ;

- la délibération du 26 novembre 2013 est illégale :

- o aucune étude d'impact n'a été réalisée en vue d'autoriser la société Mobil à construire et exploiter une station-service sur une parcelle non viabilisée du domaine communal ;

- o l'acte de déclassement du lot n° 1 Partie de la section Faubourg-Blanchot étant irrégulier, l'autorisation de cession de ce lot est illégale par voie de conséquence :

- l'enquête publique a été réalisée de manière irrégulière, sans publicité suffisante de son ouverture ;

- la délibération est entachée d'erreur de droit en se bornant à prescrire le déclassement de la parcelle litigieuse du domaine public communal sans désaffectation matérielle préalable, alors qu'elle est équipée d'une piste bitumée notamment cyclable et de lampadaires ;

- le déclassement prononcé est entaché d'erreur manifeste d'appréciation dans la mesure où la création d'une sixième station-service dans la zone n'est pas nécessaire à la satisfaction des besoins de la population ;

- l'échange foncier est manifestement disproportionné et l'intérêt public à l'acquisition foncière n'est pas démontré ;

- la délibération méconnaît les articles 1^{er} et 5 de la Charte de l'environnement dans la mesure où l'exploitation d'une station-service impactera le cadre de vie, l'environnement et la santé des riverains et résidents, eu égard aux nuisances sonores et à la mauvaise qualité de l'air, aux problématiques d'assainissement, au risque pour l'écosystème de la mangrove et à l'intégration paysagère ;

- la parcelle communale cédée est classée par le plan d'urbanisme directeur de la commune en zone résidentielle à vocation d'habitat, pouvant accueillir des constructions nécessaires aux intérêts collectifs, ce qui ne saurait être le cas d'une énième station-service ;

Vu le mémoire en défense, enregistré le 20 mai 2014, présenté par la commune de Nouméa, qui conclut au rejet de la requête et soutient que :

- à titre principal, la requête est irrecevable dans la mesure où la qualité pour agir du président du conseil d'administration n'est pas justifiée ;

- à titre subsidiaire, la requête n'est pas fondée :

- aucune disposition du code de l'environnement n'impose la réalisation d'une étude d'impact préalablement à une cession immobilière, l'usage ultérieur du terrain ne constituant qu'une condition de la vente et non son objet ;

- la décision de déclassement, dont l'association excipe de l'illégalité par voie d'exception, est légale :

- les formalités de publicité de l'enquête publique ont été dûment accomplies ;

- la désaffectation du terrain n'avait pas à intervenir, ni en fait, compte tenu de la disparition de l'affectation à l'utilité publique du terrain, demeuré simplement ouvert au public, ni en droit, le délaissement des voiries présentes sur le terrain ayant eu pour effet d'incorporer automatiquement ce dernier au domaine privé communal ;

- le déclassement répond à un but d'intérêt général, dans la mesure où il a pour objet premier un échange foncier permettant d'incorporer dans le domaine communal un lot situé à proximité de l'hôtel de ville afin d'y installer des aménagements d'utilité publique ; quant au projet d'installation de la station-service, il n'y a rien de choquant à ce que l'une des voies les plus fréquentées de la commune compte le plus de stations-service ;

- le terrain ne faisant plus partie du domaine public quand la décision est intervenue, le moyen tiré de la violation des principes attachés à la domanialité publique ne saurait prospérer ;

- l'association n'explique aucunement en quoi l'échange foncier serait disproportionné, alors, au surplus, que le service de France domaine a jugé la valeur marchande des deux terrains échangés équivalente, le terrain récupéré par la commune ayant l'intérêt de permettre l'installation d'aménagements publics liés à l'hôtel de ville ;

- les dispositions de la Charte de l'environnement n'ont pas vocation à régir les actes translatifs de propriété mais uniquement ceux qui ont pour objet des activités susceptibles de porter atteinte à l'environnement ;

- les dispositions du plan d'urbanisme directeur régissent les autorisations d'urbanisme et non les décisions accordant une cession foncière ;

Vu l'ordonnance en date du 23 mai 2014 fixant la clôture d'instruction au 26 juin 2014, en application des articles R. 613-1 et R. 613-3 du code de justice administrative ;

Vu le mémoire, enregistré le 20 juin 2014, présenté pour la société Mobil International Pétroleum Corporation par Me Chassard, avocat ;

La société conclut au rejet de la requête et à la condamnation de l'association des riverains du Port Despointes à lui verser la somme de 300 000 F CFP en application des dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative ;

Elle soutient que :

- à titre principal, la requête est irrecevable dans la mesure où :
 - la qualité pour agir du président du conseil d'administration n'est pas justifiée ;
 - l'intérêt à agir direct et certain de l'association n'est pas prouvé, dans la mesure où l'acte attaqué n'a pas pour objet d'autoriser la société Mobil à construire et exploiter une station-service mais uniquement de lui transférer la propriété d'une parcelle communale, sans aucune incidence sur l'environnement, l'urbanisme ou l'aménagement du territoire ;
- à titre subsidiaire, la requête est infondée :
 - aucune disposition du code de l'environnement n'impose la réalisation d'une étude d'impact préalablement à une cession immobilière, l'usage ultérieur du terrain ne constituant qu'une condition de la vente et non son objet ;
 - le moyen tiré de l'exception d'illégalité de la délibération portant déclassement préalable à la cession du terrain communal n'est pas fondé :
 - les formalités de publicité de l'enquête publique avant déclassement ont été dûment accomplies ;
 - la désaffectation du terrain n'avait pas à intervenir, ni en fait, compte tenu de la disparition de l'affectation à l'utilité publique du terrain, demeuré simplement ouvert au public, ni en droit, le délaissement des voiries présentes sur le terrain ayant eu pour effet d'incorporer automatiquement ce dernier au domaine privé communal ;
 - le déclassement répond à un but d'intérêt général, dans la mesure où il a pour objet premier un échange foncier permettant d'incorporer dans le domaine communal un lot situé à proximité de l'hôtel de ville ;
 - le terrain ne faisant plus partie du domaine public quand la décision est intervenue, le moyen tiré de la violation des principes attachés à la domanialité publique ne saurait prospérer ;
 - les pièces du dossier attestent de ce que la commune n'a pas cédé son terrain à vil prix, sa valeur marchande ayant été jugée légèrement inférieure à celle du terrain cédé par la société Mobil ;
 - les dispositions de la Charte de l'environnement n'ont pas vocation à régir les actes translatifs de propriété mais uniquement ceux qui ont pour objet des activités susceptibles de porter atteinte à l'environnement ;
 - les dispositions du plan d'urbanisme directeur régissent les autorisations d'urbanisme et non les décisions accordant une cession foncière ;

Vu le mémoire, enregistré le 25 juin 2014, présenté pour l'association de défense des riverains du Port Despointes, qui conclut aux mêmes fins que la requête par les mêmes moyens et soutient, en outre, que :

- sa requête est recevable :
 - la qualité à agir du président de l'association est justifiée par la production de sa désignation et de l'autorisation que lui a donnée son conseil d'administration pour agir en justice ;

- elle a intérêt à agir contre une délibération dont la finalité est l'édification sur la parcelle communale cédée d'une station-service, qui modifie l'agencement du quartier et contient déjà des prescriptions d'aménagement pour son bénéficiaire ;

- la délibération est illégale, dans la mesure où l'opération immobilière n'est pas assortie de contreparties suffisantes et n'est pas effectuée dans un but d'intérêt général ;

- les obligations mises à la charge de la société Mobil sont imprécises et ne permettent pas un contrôle strict de la dépollution et de la remise en état de la parcelle qu'elle cède à la commune ;

- la commune évoque le projet d'agrandir l'hôtel de ville, sans plus de précision ;

- l'évaluation des deux terrains ne reflète pas la réalité car la valeur du terrain acquis par la commune ne devrait pas être évaluée sous la forme d'une indemnité de réemploi, tandis que le terrain cédé par la commune aurait dû intégrer son classement en zone résidentielle ;

Vu la délibération attaquée ;

Vu les autres pièces du dossier ;

Vu la Constitution du 4 octobre 1958 et notamment la Charte de l'environnement ;

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

Vu le code de l'environnement de la province Sud ;

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 Charlier, avocate de l'association des riverains du Port Despointes, de M. Suratteau, représentant la commune de Nouméa, et de Me Ménard, avocat de la société Mobil International Pétroléum Corporation ;

Vu la note en délibéré, enregistrée le 11 septembre 2014, présentée par l'association requérante ;

1. Considérant que, par la délibération n° 2013/1127 du 26 novembre 2013, le conseil municipal de la commune de Nouméa a autorisé l'échange sans soulte entre la commune de Nouméa et la société Mobil International Pétroleum Corporation d'une parcelle municipale de 23 ares provenant du lot n° 1 partie de la section Faubourg Blanchot contre une parcelle du lot n°50 partie de la section centre-ville d'une superficie de 7 ares 88 centiares ; que cette délibération prévoit, notamment, l'édification d'une nouvelle station-service sur le lot n° 1 partie échangé et la location précaire, dans l'intervalle, du lot n° 50 partie devenu communal au profit

de la société Mobil ; que, par la présente requête, l'association des riverains du Port Despointes poursuit l'annulation de cette délibération ;

Sans qu'il soit besoin d'examiner les fins de non recevoir opposées par la commune de Nouméa et la société Mobil International Pétroléum Corporation :

Sur les conclusions à fin d'annulation :

En ce qui concerne la légalité externe :

3. Considérant, en premier lieu, que l'association se plaint de ce qu'aucune étude d'impact n'ait été réalisée en vue d'autoriser la station Mobil à construire et à exploiter une station-service sur une parcelle non viabilisée du domaine communal ;

4. Considérant, cependant, que l'objet de la délibération attaquée consiste à opérer un échange de propriété entre la commune de Nouméa et la société Mobil ; qu'aucune disposition législative ou réglementaire et, notamment, aucune disposition du code de l'environnement de la province Sud n'impose la réalisation d'une étude d'impact préalablement à une cession immobilière ; qu'en revanche, en vertu des articles 130-3 et 130-5 du code de l'environnement de la province Sud, la notice d'impact sera requise dans le cadre de l'instruction du projet de travaux de construction de la station-service qui est prévue sur le lot n° 1 partie de la section Faubourg-Blanchot ;

En ce qui concerne la légalité interne :

5. Considérant, en deuxième lieu, que l'association requérante excipe de l'illégalité de la délibération n° 2013/1126 du 26 novembre 2013 par laquelle le conseil municipal de la commune de Nouméa a prononcé le déclassement du domaine public communal d'une parcelle d'une superficie globale de 23 ares, provenant du lot n° 1 partie situé section Faubourg Blanchot ;

6. Considérant que cette exception est toutefois irrecevable, la décision attaquée n'ayant pas été prise sur le fondement de la décision de déclassement ;

7. Considérant, en troisième lieu, que l'association soutient que l'échange foncier est entaché d'erreur manifeste d'appréciation comme manifestement disproportionné, sans intérêt public manifeste, sans contrepartie suffisante pour la société Mobil et sans évaluation juste de la valeur des terrains ;

8. Considérant qu'aucun texte législatif ou réglementaire ni aucun principe général du droit n'interdit aux collectivités locales de négocier librement l'acquisition de biens fonciers privés ; qu'elles peuvent ainsi prévoir, à l'occasion de transactions amiables, le versement d'indemnités, quelle que soit la qualification qui leur est donnée ; que, toutefois, une collectivité publique ne peut pas céder un élément de son patrimoine à un prix inférieur à sa valeur à une personne poursuivant des fins d'intérêt privé à moins que la cession ne soit justifiée par des motifs d'intérêt général et comporte des contreparties suffisantes ;

9. Considérant, d'une part, que l'estimation de la valeur des terrains a été établie par le service du domaine de l'Etat le 17 septembre 2013 qui les a évalués chacun à 125 000 000 F CFP, indemnité de remploi comprise s'agissant du lot privé échangé, calculé sur la base du coût de reconstruction à l'identique d'une station de même gabarit que l'ancienne ; que, si l'association requérante se plaint de l'inclusion de l'indemnité de remploi dans l'estimation de la valeur du lot appartenant à la société Mobil, elle ne démontre pas en quoi la prise en compte de celle-ci ne correspondrait pas à sa valeur marchande, le lot cédé n'étant pas nu mais étant le siège d'une station service effectivement construite et exploitée et la société Mobil devant transférer son activité sur un terrain nu ; que, si l'association affirme, en outre, que la valeur du terrain communal aurait dû tenir compte de son classement dans le plan d'urbanisme directeur, elle ne démontre pas que cet élément n'aurait pas été pris en compte, alors que la délibération attaquée mentionne expressément ledit classement ;

10. Considérant, d'autre part, que la délibération attaquée met à la charge de la société Mobil diverses obligations tant en ce qui concerne le lot qu'elle cède en centre-ville que celui qu'elle récupère secteur Faubourg-Blanchot ; que s'agissant du premier, lui est intimée l'obligation de procéder à sa charge à son désencombrement complet, au nettoyage du site, à sa dépollution et à sa libération totale ; que s'agissant du second, sont notamment mis à sa charge les travaux d'accès à la futur station-service ainsi que la réalisation d'une continuité de la piste cyclable existante et son raccordement sur le passage piéton du rond-point de l'Eau-Vive ;

11. Considérant, enfin, que, non seulement, l'implantation d'une nouvelle station-service sur un axe à forte fréquentation automobile - en dépit de l'existence de 5 stations-service dans un rayon de 2 kilomètres - mais aussi l'acquisition par la commune d'un terrain jouxtant l'hôtel de ville afin de réaliser des aménagements d'utilité publique en lien avec la mairie ou les voiries adjacentes présentent un intérêt public indéniable ; que la circonstance que les aménagements d'utilité publique envisagés par la commune sur ce dernier terrain ne soient pas définis avec plus de précision ne suffit pas à dénier l'objectif d'intérêt général poursuivi par l'acquisition du lot n° 50 secteur centre-ville ;

12. Considérant qu'il résulte de ce qui précède que le moyen tiré de l'erreur manifeste d'appréciation doit être écarté comme non fondé ;

13. Considérant, en quatrième lieu, que l'association requérante invoque la méconnaissance des articles 1^{er} et 5 de la Charte de l'environnement ;

14. Considérant que ce moyen est, toutefois, inopérant contre une délibération dont l'objet premier est de transférer la propriété de deux lots entre la commune de Nouméa et la société Mobil et qui est, par conséquent, dénué de toute incidence significative directe sur l'environnement ; que même si l'implantation d'une station-service est d'ores et déjà envisagée, l'autorisation de construire n'a pas encore été délivrée et pourra seule rendre opérante l'invocation des moyens tirés de la méconnaissance de la Charte de l'environnement ;

15. Considérant, en cinquième lieu, que l'association requérante invoque la méconnaissance par le futur projet d'implantation d'une station-service du classement dans le plan d'urbanisme directeur de la commune de Nouméa de la parcelle cédée par elle ;

16. Considérant que les dispositions du plan d'urbanisme directeur régissent les autorisations d'urbanisme et non les décisions autorisant une cession foncière ; que le moyen doit donc être écarté come inopérant ;

17. Considérant qu'il résulte de l'ensemble de ce qui précède que l'association des riverains du Port Despointes n'est pas fondée à obtenir l'annulation de la délibération du 26 novembre 2013 par laquelle le conseil municipal de la commune de Nouméa a autorisé l'échange sans soulte de terrains avec la société Mobil International Pétroleum Corporation 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 :

18. 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 dans la présente instance, soit condamnée à rembourser à l'association des riverains du Port Despointes les frais que celle-ci allègue avoir exposés et qui ne sont pas compris dans les dépens ;

19. Considérant que, dans les circonstances de l'espèce, il n'y a pas lieu de condamner l'association des riverains du Port Despointes à rembourser à la société Mobil International Pétroleum Corporation la somme qu'elle allègue avoir exposée à l'occasion de la présente instance et qui n'est pas comprise dans les dépens ;

D E C I D E :

Article 1^{er} : La requête de l'association des riverains du Port Despointes est rejetée.

Article 2 : Les conclusions présentées par la société Mobil International Pétroleum Corporation en application des dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative sont rejetées.