

TRIBUNAL ADMINISTRATIF  
DE NANCY

N° 1701356

---

M. LABAT et autres

---

Mme Laurie Guidi  
Rapporteur

---

Mme Christine Seibt  
Rapporteur public

---

Audience du 14 février 2019  
Lecture du 14 mars 2019

---

24-01  
C

RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

AU NOM DU PEUPLE FRANÇAIS

Le tribunal administratif de Nancy

(2<sup>ème</sup> Chambre)

Vu la procédure suivante :

Par une requête et un mémoire, enregistrés les 23 mai 2017 et 14 septembre 2018, M. Michel Labat, M. Jacques Guillemain, M. Michel Foissy et M. Jacques Haritonidis, Mme Germaine Kampen, Mme Françoise Viller, M. Jeannot Robert, Mme Muriel Millery, M. Louis Lafrogne, Mme Danièle Rath, Mme Monique Rémion, Mme Alyson Déprés, M. Jonathan Labat, M. Guillaume Herbert, Mme Isabelle Thiemonge, M. Didier Lafrogne, Mme Bernadette Saguier, M. Mickaeël Lafrogne, M. Aurélein Lafrogne, Mme Sylvette Baron, M. Julien Robert, Mme Juliette Rimlinger, Mme Claudine Labat, Mme Christine Gaunée, M. Christian Labat, M. Bernard Cousin, Mme laetitia De Potter, M. Serge Paquin, Mme Eliane Kamline, M. Alain Poirot, M. Raymond Larcher, Mme Christiane Regnaud et la SCI Salamandre, représentés par Me Ambroselli, demandent au tribunal, dans le dernier état de leurs écritures :

1°) d'annuler la délibération en date du 18 mai 2017 par laquelle le conseil municipal de la commune de Mandres-en-Barrois a confirmé l'approbation des termes de la convention d'échange du Bois Lejuc contre le Bois de la Caisse conclue avec l'ANDRA et a autorisé le maire à signer cette convention ;

2°) d'ordonner avant dire droit une expertise portant sur l'évaluation des bois échangés selon les règles de l'art et la méthodologie consacrée en matière forestière en s'appuyant sur les données du terrain ;

3°) d'enjoindre à l'ANDRA de produire les baux ruraux agricoles et autres contrats la liant soit directement soit par l'intermédiaire de la SAFER à M. Xavier Levet, de produire les contrats

de travail ou d'intérim la liant ainsi que ses sous-traitants à la fille de M. Xavier Levet, à la fille de Mme Sandrine Laurent et à la fille de Mme Sandrine Labat ;

4°) d'enjoindre à la commune de Mandres-en-Barrois et à l'ANDRA de résilier amiablement la convention d'échange du Bois Lejuc contre le Bois de la Caisse dans un délai de deux mois à compter de la notification du jugement, sous astreinte de 5 000 euros par jour de retard à compter d'un délai de quatre mois à l'issue de la notification du jugement ;

5°) d'appeler en la cause l'ANDRA et la direction générale des finances publiques de la Meuse ;

6°) de mettre une somme de 5 000 euro à la charge de la commune de Mandres-en-Barrois et de l'ANDRA en application de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Ils soutiennent que :

- la requête est recevable ;
- la délibération est illégale en raison de la participation de conseillers municipaux intéressés en méconnaissance des dispositions de l'article L. 2131-11 du code général des collectivités territoriales ;
- l'échange a été réalisé pour une valeur inférieure à la valeur réelle de la parcelle cédée par la commune de Mandres-en-Barrois.

Par un mémoire enregistré le 9 mai 2018, la commune de Mandres-en-Barrois, représentée par Me Flecheux, conclut au rejet de la requête et demande qu'une somme de 6 000 euros soit mise conjointement et solidairement à la charge des requérants en application de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Elle soutient que la requête est irrecevable, subsidiairement que les moyens soulevés par les requérants ne sont pas fondés.

Par un mémoire en intervention enregistré le 17 septembre 2018, l'ANDRA, représentée par Me Clément, conclut au rejet de la requête et demande qu'une somme de 3 000 euros soit mise à la charge des requérants en application de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Elle soutient que :

- son intervention est recevable ;
- la requête est irrecevable ;
- subsidiairement, les moyens soulevés ne sont pas fondés.

La direction départementale des finances publiques de la Meuse a été appelée en la cause et n'a produit aucun mémoire.

Vu les autres pièces du dossier.

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 Mme Guidi,
- les conclusions de Mme Seibt, rapporteur public,
- les observations de Me Delalande, représentant les requérants, de Me Flécheux représentant la commune de Mandres-en-Barrois et celles de Me Clément, représentant l'ANDRA.

Considérant ce qui suit :

1. Dans le cadre des recherches qu'elle mène, notamment dans le laboratoire de recherche souterrain de Bure (Meuse), l'Agence nationale pour la gestion des déchets radioactifs (ANDRA) a étudié la faisabilité du stockage en couche géologique profonde de déchets radioactifs de haute et de moyenne activité à vie longue. Ces recherches ont abouti à la faisabilité et à la sûreté d'un tel stockage au sein d'argiles du callovo-oxfordien, à une profondeur de 500 mètres. En vue de la création de ce centre d'enfouissement, l'ANDRA a alors proposé à la commune de Mandres-en-Barrois un échange foncier. Par une première délibération du 2 juillet 2015, le conseil municipal de la commune de Mandres-en-Barrois a autorisé le maire à conclure avec l'ANDRA une convention relative à l'échange du bois communal « Lejuc » contre la forêt de la « Caisse, côté Est », située sur le territoire de la commune de Bonnet. Cette délibération a été annulée pour un vice de procédure par un jugement du tribunal administratif de Nancy en date du 28 février 2017, qui a enjoint en outre à la commune de procéder à la régularisation de la signature de la convention conclue avec l'ANDRA par une nouvelle délibération du conseil municipal ayant pour objet de confirmer l'approbation des termes de la convention d'échange et d'autoriser le maire à la signer dans un délai de quatre mois ou à défaut, de saisir le juge du contrat en vue de la résiliation de la convention d'échange. M. Labat et autres demandent l'annulation de la nouvelle délibération en date du 18 mai 2017.

Sur l'intervention de l'ANDRA :

2. L'ANDRA a intérêt au maintien de la délibération attaquée, en vue de procéder à l'échange de parcelles envisagé. Ainsi, son intervention est recevable.

Sur les conclusions à fin d'annulation :

3. En premier lieu, aux termes de l'article L 2131-11 du code général des collectivités territoriales : « *Sont illégales les délibérations auxquelles ont pris part un ou plusieurs membres du conseil intéressés à l'affaire qui en fait l'objet, soit en leur nom personnel, soit comme mandataires* ». Il résulte des dispositions de l'article L. 2131-11 du code général des collectivités territoriales que la participation au vote permettant l'adoption d'une délibération d'un conseiller municipal intéressé à l'affaire qui fait l'objet de cette délibération, c'est-à-dire y ayant un intérêt qui ne se confond pas avec ceux de la généralité des habitants de la commune, est de nature à en entraîner l'illégalité. De même, sa participation aux travaux préparatoires et aux débats précédant l'adoption d'une telle délibération est susceptible de vicier sa légalité, alors même que cette participation préalable ne serait pas suivie d'une participation à son vote, si le conseiller municipal intéressé a été en mesure d'exercer une influence sur la délibération.

4. Si la fille de Mme Laurent a travaillé en tant qu'intérimaire à l'ANDRA, ce qu'admet au demeurant la commune de Mandres-en-Barrois dans ses écritures, cette seule

circonstance ne saurait suffire à faire regarder Mme Laurent comme intéressée à l'affaire au sens des dispositions précitées de l'article L. 2131-11 du code général des collectivités territoriales.

5. En outre, si la fille et le gendre de Mme Labat travaillent à l'ANDRA, ce que reconnaît au demeurant la commune de Mandres-en-Barrois dans ses écritures, cette seule circonstance ne suffit pas à démontrer que cette conseillère municipale aurait poursuivi un intérêt personnel distinct des intérêts de la commune au sens des dispositions précitées de l'article L. 2131-11 du code général des collectivités territoriales justifiant l'annulation de la délibération contestée.

6. Par ailleurs, si la fille de M. Levet, maire de la commune, a travaillé en tant qu'intérimaire pour l'ANDRA, ce qu'admet au demeurant la commune dans ses écritures, cette seule circonstance ne saurait suffire à le faire regarder comme personnellement intéressé à l'affaire au sens des dispositions précitées de l'article L. 2131-11 du code général des collectivités territoriales. Les parcelles acquises par l'ANDRA pour la réalisation du projet d'enfouissement demeurant exploitées jusqu'au démarrage de l'ouvrage, les requérants font également valoir que M. Levet bénéficie de baux précaires sur certaines parcelles appartenant à l'ANDRA, ce qui n'est pas contesté par la commune de Mandres-en-Barrois. Cependant, les parcelles susceptibles d'une exploitation agricole appartenant à l'ANDRA ont été mises à la disposition de la SAFER de Lorraine qui conclut des baux précaires avec les agriculteurs souhaitant les exploiter. Ainsi, contrairement à ce que soutiennent les requérants, M. Levet, pour qui l'exploitation de ces parcelles n'assure en outre qu'une faible partie de ses revenus, ne se trouve pas en situation de dépendance économique vis-à-vis de l'ANDRA. Au demeurant, il ne ressort pas des pièces du dossier que M. Levet aurait illégalement exercé une influence sur le sens du vote en indiquant aux élus lors de la réunion du conseil municipal du 18 mai 2017 : « Je ne comprendrais pas que des personnes votent blanc ou nul. Si un conseiller ne sait pas s'il est pour ou contre, il faut qu'il réfléchisse à ce qu'il fait au conseil », et ce d'autant que le vote a eu lieu à scrutin secret. Si les requérants font encore valoir que la délibération du 18 mai 2017 permet à M. Levet de purger les vices entachant la délibération antérieure qui lui auraient été imputables, ainsi qu'il a été dit plus haut, la délibération attaquée a été prise en exécution de l'injonction du jugement du tribunal administratif de Nancy en date du 28 février 2017. De même, la circonstance que M. Levet aurait fait preuve d'inertie dans l'exercice de ses pouvoirs de police détenus en sa qualité de maire de la commune face à la méconnaissance des règles de droit de l'urbanisme par l'ANDRA ne saurait davantage caractériser l'existence d'un intérêt personnel au sens des dispositions précitées de l'article L. 2131-11 du code général des collectivités territoriales.

7. Enfin, si les requérants soutiennent que M. Français chassait dans le bois de la Caisse lorsqu'il appartenait à l'ANDRA et qu'il a conclu un nouveau bail de chasse le 10 juin 2016 portant sur le bois de Lejuc après l'échange des parcelles entre la commune de Mandres-en-Barrois et l'ANDRA, cette seule circonstance ne saurait suffire à caractériser l'existence d'un intérêt personnel au sens des dispositions précitées de l'article L. 2131-11 du code général des collectivités territoriales. Au demeurant, il ne ressort pas des pièces du dossier que M. Français aurait exercé une influence sur la délibération contestée, laquelle a été adoptée à bulletins secrets.

8. En deuxième lieu, la cession par une commune d'un terrain pour un prix inférieur à sa valeur ne saurait être regardée comme méconnaissant le principe selon lequel 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 lorsque la cession est justifiée par des motifs d'intérêt général et comporte des contreparties suffisantes. Pour déterminer si la décision

par laquelle une collectivité publique cède à une personne privée un élément de son patrimoine à un prix inférieur à sa valeur est, pour ce motif, entachée d'illégalité, il incombe au juge de vérifier si elle est justifiée par des motifs d'intérêt général. Si tel est le cas, il lui appartient ensuite d'identifier, au vu des éléments qui lui sont fournis, les contreparties que comporte la cession, c'est-à-dire les avantages que, eu égard à l'ensemble des intérêts publics dont la collectivité cédante a la charge, elle est susceptible de lui procurer, et de s'assurer, en tenant compte de la nature des contreparties et, le cas échéant, des obligations mises à la charge des cessionnaires, de leur effectivité. Il doit, enfin, par une appréciation souveraine, estimer si ces contreparties sont suffisantes pour justifier la différence entre le prix de vente et la valeur du bien cédé.

9. D'une part, les requérants font valoir qu'en dépit de la différence de superficie entre la parcelle dite du Bois Lejuc (307ha11a30ca) et la parcelle dite du bois de la Caisse (221ha73a76ca), l'ANDRA ne versera aucune soulte à la commune de Mandres-en-Barrois, que les charges pesant sur la parcelle acquise par la commune en diminuent fortement la valeur dès lors que le tréfonds appartiendra toujours à l'ANDRA et que la parcelle du bois de la Caisse, qui demeure grevée d'une servitude de passage au profit de l'ANDRA, sera en grande partie inconstructible. Les requérants soulignent également que le bois de la Caisse présente un moindre intérêt pour l'affouage, qu'il présente un coût d'entretien plus élevé que le bois Lejuc et que la taxe foncière sur les propriétés non bâties perçue par la commune sur cette parcelle sera d'un montant moins élevé que celle antérieurement perçue par la commune de Mandres-en-Barrois sur le bois Lejuc. Il ressort cependant des pièces du dossier que si l'ONF a mentionné dans son avis rendu sur la soustraction du bois Lejuc au régime forestier que les deux parcelles échangées présentaient une différence quant aux potentialités d'exploitation forestière, l'évaluation de la valeur des parcelles effectuée par France Domaines, qui a tenu compte de la servitude d'accès au profit de l'ANDRA et de la non constructibilité grevant la parcelle du bois de la Caisse, les a valorisées toutes deux à 950 000 euros, la différence actuelle de productivité entre les deux parcelles ne suffisant pas à démontrer que cette évaluation aurait été effectuée selon une méthodologie inadaptée.

10. D'autre part, à supposer même que les termes de l'échange des parcelles dites du Bois Lejuc et du bois de la Caisse intervenu entre la commune de Mandres-en-Barrois et l'ANDRA ne soient pas équilibrés compte tenu de leur différence de valeur et de productivité, eu égard aux retombées économiques pour la commune de Mandres-en-Barrois de l'installation et de l'exploitation du centre de stockage par l'ANDRA, l'intérêt public local lié à cette opération est, en tout état de cause, de nature à justifier la différence de valeur entre les parcelles échangées.

11. Il résulte de tout ce qui précède que, sans qu'il soit besoin d'ordonner une expertise pour procéder à l'évaluation des parcelles échangées entre la commune de Mandres-en-Barrois et l'ANDRA, ni de se prononcer sur la recevabilité des conclusions de la SCI Salamandre, les conclusions tendant à l'annulation de la délibération en date du 18 mai 2017 par laquelle le conseil municipal de la commune de Mandres-en-Barrois a confirmé l'approbation des termes de la convention d'échange du Bois Lejuc contre le Bois de la Caisse conclue avec l'ANDRA et a autorisé le maire à signer cette convention doivent être rejetées.

#### Sur les frais de l'instance :

10. Les dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative font obstacle à ce que soit mis à la charge de la commune de Mandres-en-Barrois et de l'ANDRA qui ne sont pas, dans la présente instance, les parties perdantes, le versement d'une somme au titre

des frais exposés par les requérants et non compris dans les dépens. Dans les circonstances de l'espèce, il n'y a pas lieu de faire droit aux conclusions présentées par la commune de Mandres-en-Barrois et de l'ANDRA au titre des mêmes dispositions.

DECIDE :

Article 1<sup>er</sup> : L'intervention de l'ANDRA est admise.

Article 2 : La requête de M. Michel Labat, M. Jacques Guillemain, M. Michel Foissy et M. Jacques Haritonidis, Mme Germaine Kampen, Mme Françoise Viller, M. Jeannot Robert, Mme Muriel Millery, M. Louis Lafrogne, Mme Danièle Rath, Mme Monique Rémion, Mme Alyson Deprès, M. Jonathan Labat, M. Guillaume Herbert, Mme Isabelle Thiemonge, M. Didier Lafrogne, Mme Bernadette Saguier, M. Mickael Lafrogne, M. Aurélein Lafrogne, Mme Baron Sylvette, M. Julien Robert, Mme Juilette Rimlinger, Mme Claudine Labat, Mme Christine Gaunée, M. Christian Labat, M. Bernard Cousin, Mme laetitia De Potter, M. Serge Paquin, Mme Eliane Kamline, M. Alain Poirot, M. Raymond Larcher, Mme Christiane Regnaud et la SCI Salamandre est rejetée.

Article 3 : Les conclusions présentées par la commune de Mandres-en-Barrois et l'ANDRA sur le fondement de l'article L. 761-1 du code de justice administrative sont rejetées.

Article 4 : Le présent jugement sera notifié à M. Michel Labat, à M. Jacques Guillemain, à M. Michel Foissy à M. Jacques Haritonidis, à Mme Germaine Kampen, à Mme Françoise Viller, à M. Jeannot Robert, à Mme Muriel Millery, à M. Louis Lafrogne, à Mme Danièle Rath, à Mme Monique Rémion, à Mme Alyson Déprès, à M. Jonathan Labat, à M. Guillaume Herbert, à Mme Isabelle Thiemonge, à M. Didier Lafrogne, à Mme Bernadette Saguier, à M. Mickaël Lafrogne, à M. Aurélein Lafrogne, à Mme Baron Sylvette, à M. Julien Robert, à Mme Juilette Rimlinger, Mme Claudine Labat, Mme Christine Gaunée, M. Christian Labat, M. Bernard Cousin, à Mme laetitia De Potter, à M. Serge Paquin, à Mme Eliane Kamline, à M. Alain Poirot, à M. Raymond Larcher, à Mme Christiane Regnaud à la SCI Salamandre, à la commune de Mandres-en-Barrois et à l'Agence nationale pour la gestion des déchets radioactifs.

Délibéré après l'audience du 14 février 2019, à laquelle siégeaient :

- M. Marti, président,
- M. Boulangé, premier conseiller,
- Mme Guidi, premier conseiller.

Lu en audience publique, le 14 mars 2019.

Le rapporteur,

L. Guidi

Le président,

D. Marti

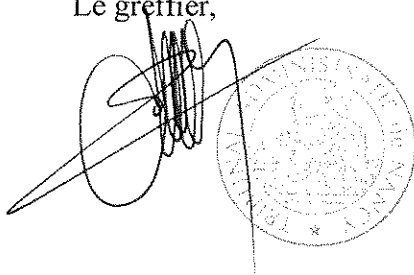
Le greffier,

E. Anny

La République mande et ordonne au préfet de la Meuse en ce qui la concerne ou 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 de la présente décision.

Pour expédition conforme :

Le greffier,

The image shows a handwritten signature in black ink, which is somewhat stylized and overlaps with a circular official seal. The seal is embossed and contains the text "PREFECTURE DE LA MEUSE" around the perimeter and a central emblem featuring a coat of arms with a crown and a shield. A small star is visible at the bottom of the seal.