

Cour Administrative d'Appel de Bordeaux

N° 10BX00318

Inédit au recueil Lebon

5ème chambre (formation à 3)

M. DE MALAFOSSE, président

Mme Dominique BOULARD, rapporteur

Mme DUPUY, rapporteur public

SCP GUILLAUME ET ANTOINE DELVOLVÉ, avocat(s)

lecture du lundi 23 mai 2011

REPUBLIQUE FRANCAISE

AU NOM DU PEUPLE FRANCAIS

Vu, l, la requête, enregistrée en télécopie au greffe de la cour le 8 février 2010 sous le n° 10BX00318, et en original le 10 février 2010, présentée pour la SOCIETE ANONYME D'ECONOMIE MIXTE D'AMENAGEMENT DE LOT-ET-GARONNE (SEM 47), dont le siège social est 6 bis boulevard Scaliger à Agen (47000) ; la SEM 47 demande à la cour :

1°) d'annuler le jugement n° 0901793 en date du 3 décembre 2009, par lequel le tribunal administratif de Bordeaux a, sur la demande de M. Jean-Claude A, Mme Ginette A et M. Eric A, annulé la délibération du comité syndical du syndicat mixte de développement économique du Marmandais (SMIDEM) en date du 1er mars 1999 relative à l'aménagement de la zone d'aménagement concerté de Marmande Sud ;

2°) de rejeter la demande présentée par les consorts A devant le tribunal administratif ;

3°) de mettre à la charge des consorts A la somme de 3 000 euros au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative ;

.....

Vu, II, la requête, enregistrée en télécopie au greffe de la cour le 8 février 2010 sous le n° 10BX00319, et en original le 10 février 2010, présentée pour la SEM 47, qui demande à la cour :

1°) d'ordonner le sursis à l'exécution du jugement susvisé n° 0901793 en date du 3 décembre 2009 du tribunal administratif de Bordeaux ;

2°) de mettre à la charge des consorts A la somme de 3 000 euros au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative ;

.....

Vu, III, la requête, enregistrée en télécopie au greffe de la cour le 8 février 2010 sous le n° 10BX00320, et en original le 10 février 2010, présentée pour la SEM 47, qui demande à la cour :

1°) d'annuler le jugement n° 0802638 en date du 3 décembre 2009, par lequel le tribunal administratif de Bordeaux a, sur la demande de M. Jean-Claude A, Mme Ginette A et M. Eric A, annulé l'arrêté en date du 8 avril 2008 du préfet de Lot-et-Garonne portant déclaration d'utilité publique et de cessibilité en vue de l'aménagement de la zone d'aménagement concerté de Marmande Sud ;

2°) de rejeter la demande présentée par les consorts A devant le tribunal administratif ;

3°) de mettre à la charge des consorts A la somme de 3 000 euros au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative ;

.....

Vu, IV, la requête, enregistrée en télécopie au greffe de la cour le 8 février 2010 sous le n° 10BX00321, et en original le 10 février 2010, présentée pour la SEM 47, qui demande à la cour :

1°) d'ordonner le sursis à l'exécution du jugement susvisé n° 0802638 en date du 3 décembre 2009 du tribunal administratif de Bordeaux ;

2°) de mettre à la charge des consorts A la somme de 3 000 euros au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative ;

.....

Vu, V, la requête, enregistrée au greffe de la cour le 8 février 2010 sous le n° 10BX00334, présentée pour le SMIDEM dont le siège est à la mairie de Samazan (47250) ; le SMIDEM demande à la cour :

1°) d'annuler le jugement susvisé n° 0901793 en date du 3 décembre 2009, par lequel le tribunal administratif de Bordeaux a annulé la délibération de son comité syndical en date du 1er mars 1999 relative à l'aménagement de la zone d'aménagement concerté de Marmande Sud ;

2°) d'annuler le jugement susvisé n° 0802638 en date du 3 décembre 2009, par lequel le tribunal administratif de Bordeaux a annulé l'arrêté en date du 8 avril 2008 du préfet de Lot-et-Garonne portant déclaration d'utilité publique et de cessibilité en vue de l'aménagement de la zone d'aménagement concerté de Marmande Sud ;

3°) de rejeter les demandes présentées par les consorts A devant le tribunal administratif ;

4°) de mettre à la charge des consorts A la somme de 3 000 euros au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative ;

.....
Vu, VI, la requête, enregistrée au greffe de la cour le 8 février 2010 sous le n° 10BX00335, présentée pour le SMIDEM, qui demande à la cour :

1°) d'ordonner le sursis à l'exécution du jugement susvisé n° 0901793 en date du 3 décembre 2009 du tribunal administratif de Bordeaux ;

2°) de mettre à la charge des consorts A la somme de 3 000 euros au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative ;

.....
Vu, VII, la requête, enregistrée au greffe de la cour le 8 février 2010 sous le n° 10BX00336, présentée pour le SMIDEM, qui demande à la cour :

1°) d'ordonner le sursis à l'exécution du jugement susvisé n° 0802638 en date du 3 décembre 2009 du tribunal administratif de Bordeaux ;

2°) de mettre à la charge des consorts A la somme de 3 000 euros au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative ;

.....
Vu les autres pièces des dossiers ;

Vu la directive 93/37/CEE du Conseil du 14 juin 1993, portant coordination des procédures de passation des marchés publics de travaux ;

Vu la loi n° 2005-809 du 25 juillet 2005 ;

Vu le code de l'environnement ;

Vu le code général des collectivités territoriales ;

Vu le code de l'expropriation pour cause d'utilité publique ;

Vu le code de l'urbanisme ;

Vu le code de justice administrative ;

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

Après avoir entendu au cours de l'audience publique du 24 janvier 2011 :

- le rapport de Mme D. Boulard, président assesseur ;

- les observations de Me Antoine Delvové de la SCP Guillaume et Antoine Delvové, avocat de la SOCIETE ANONYME D'ECONOMIE MIXTE D'AMENAGEMENT DE LOT-ET-GARONNE (SEM 47) ;

- les observations de Me Vidal collaborateur de la société d'avocats Fidal, avocat du SYNDICAT MIXTE DE DEVELOPPEMENT ECONOMIQUE DU MARMANDAIS (SMIDEM) ;

- les observations de Me Nicolas collaborateur de Me Cazamajour, avocat des consorts A ;

- les conclusions de Mme M-P. Dupuy, rapporteur public ;

La parole ayant à nouveau été donnée aux parties ;

Considérant que, par une délibération du 1er mars 1999, le comité syndical du SYNDICAT MIXTE DE DEVELOPPEMENT ECONOMIQUE DU MARMANDAIS (SMIDEM) a décidé de confier l'aménagement et l'assistance à la cession des terrains de la zone d'aménagement concerté (ZAC) de Marmande Sud à la SOCIETE ANONYME D'ECONOMIE MIXTE D'AMENAGEMENT DE LOT-ET-GARONNE (SEM 47), approuvé la convention de concession et le cahier des charges de la concession et autorisé son président à signer tous documents à intervenir ; que cette convention a été conclue le 14 juin 1999 ; que, par un arrêté du 8 avril 2008, le préfet de Lot-et-Garonne a déclaré d'utilité publique, au profit de la SEM 47, en sa qualité de concessionnaire du SMIDEM, l'aménagement de la ZAC de Marmande Sud ainsi que les acquisitions d'immeubles nécessaires à la réalisation de l'opération sur le territoire de la commune de Samazan et déclaré cessibles au profit de la SEM 47 les immeubles figurant à l'état parcellaire annexé à cet acte ; que, sur les demandes de M. Jean-Claude A, Mme Ginette A et M. Eric A, le tribunal administratif de Bordeaux a annulé la délibération du comité syndical par un jugement n° 0901793 du 3 décembre 2009 et l'arrêté préfectoral portant déclaration d'utilité publique et de cessibilité par un jugement n° 0802638 du même jour ; qu'en outre, le jugement n° 0901793 a enjoint au SMIDEM de saisir le juge du contrat d'une action en nullité de la convention précitée conclue le 14 juin 1999 avec la SEM 47 ;

Considérant que la SEM 47 fait appel du jugement n° 0901793 dont elle demande, par l'instance n° 10BX00318, qu'il soit annulé, et, par l'instance n° 10BX00319, qu'il soit sursis à son exécution ; que la même société fait appel du jugement n° 0802638, dont elle demande, par l'instance n° 10BX00320, qu'il soit annulé, et, par l'instance n° 10BX00321, qu'il soit sursis à son exécution ; que le SMIDEM fait appel de ces mêmes jugements n° 0901793 et n° 0802638, dont il demande, par l'instance n° 10BX00334, qu'ils soient annulés, et par les instances numéros 10BX00335 et 10BX00336, qu'il soit sursis à leur exécution ; qu'il y a lieu de joindre ces appels, dirigés contre des jugements identiques ou connexes pour statuer par un même arrêt ;

Sur les instances numéros 10BX00318, 10BX00320 et 10BX00334 :

En ce qui concerne la régularité du jugement n° 0901793 et la recevabilité des conclusions des consorts A dirigées contre la délibération du comité syndical du SMIDEM du 1er mars 1999 :

Considérant, en premier lieu, que les consorts A, propriétaires de terrains situés dans la zone d'aménagement concerté de Marmande Sud, avaient un intérêt leur donnant qualité pour agir à l'encontre de la délibération du comité syndical du SMIDEM du 1er mars 1999 décidant de confier l'aménagement de cette zone à la SEM 47 et d'approuver la concession à conclure avec cette société ; qu'en appel, les requérants ne contestent pas que, faute de publication adéquate, le délai de recours à l'encontre de cette délibération n'avait pas couru, ainsi que l'a jugé le tribunal ; que, recevables à exercer un recours contre la délibération du 1er mars 1999, les consorts A étaient également recevables, contrairement à ce que soutiennent la SEM 47 et le SMIDEM, à se prévaloir, à l'appui de leurs conclusions du moyen tiré de ce que la convention d'aménagement qu'elle décidait de conclure avec la société d'économie mixte, et vis-à-vis de laquelle ils étaient des tiers,

avait été passée sans publicité ni mise en concurrence, alors même qu'ils ne prétendaient pas être des aménageurs potentiels ;

Considérant, en second lieu, que les premiers juges, qui n'avaient pas à répondre à chacun des arguments étayant les moyens présentés en défense, ont explicité, dans leur décision n° 0901793, les motifs pour lesquels ils regardaient la délibération en litige du 1er mars 1999 comme ayant été prise en méconnaissance de la directive 93/37/CEE et les raisons pour lesquelles ils écartaient les dispositions de la loi du 20 juillet 2005 relative aux concessions d'aménagement qu'ils ont tenues, comme ils l'ont précisé, pour incompatibles avec les objectifs de cette directive ; qu'à cet égard, ils se sont expressément refusés à prendre en compte d'impérieux motifs d'intérêt général dont ils ont estimé que l'existence n'était pas établie, ce qui, à l'aune de l'argumentation avancée en défense, constituait une motivation suffisante ; que les premiers juges ont également exposé les raisons pour lesquelles ils accueillait les conclusions à fin d'injonction des consorts A, en indiquant notamment que l'illégalité affectant la décision de signer la convention du 14 juin 1999 était de nature, compte tenu de son lien direct avec la convention publique d'aménagement et de l'absence de justification d'une atteinte excessive à l'intérêt général en cas de rupture du lien contractuel, à justifier qu'il soit enjoint au SMIDEM de saisir le juge du contrat afin qu'il en prononce la nullité ; qu'une telle motivation, adaptée à la défense d'ordre général de la SEM 47 et du SMIDEM quant aux conséquences de l'annulation de la convention, ne saurait être regardée comme insuffisante et ne révèle pas non plus que le tribunal aurait renoncé à son pouvoir de contrôle en la matière ; qu'il n'a pas davantage renoncé à son pouvoir de contrôle quant aux motifs d'intérêt général susceptibles de justifier la validation résultant de la loi précitée du 20 juillet 2005 ; qu'il suit de là que les moyens tirés d'une irrégularité du jugement n° 0901793 doivent être écartés ;

En ce qui concerne la légalité de la délibération du comité syndical du SMIDEM du 1er mars 1999 :

Considérant qu'aux termes de l'article L. 300-4 du code de l'urbanisme dans sa rédaction applicable à la date de la délibération attaquée : L'Etat, les collectivités locales ou leurs établissements publics peuvent confier l'étude et la réalisation des opérations d'aménagement prévues par le présent livre à toute personne publique ou privée y ayant vocation. / Lorsque la convention est passée avec (...) une société d'économie mixte (...) elle peut prendre la forme d'une concession d'aménagement. Dans ce cas, l'organisme concessionnaire peut se voir confier les acquisitions par voie d'expropriation./ (...) / Les dispositions du chapitre IV du titre II de la loi n° 93-122 du 29 janvier 1993 relative à la prévention de la corruption et à la transparence de la vie économique et des procédures publiques ne sont pas applicables aux conventions publiques d'aménagement établies en application du présent article ; qu'aux termes de l'article 11 de la loi du 20 juillet 2005 relative aux concessions d'aménagement : Sous réserve des décisions de justice passées en force de chose jugée, sont validées, en tant que leur légalité serait contestée au motif que la désignation de l'aménageur n'a pas été précédée d'une procédure de publicité permettant la présentation de plusieurs offres concurrentes : / 1° Les concessions d'aménagement, les conventions publiques d'aménagement et les conventions d'aménagement signées avant la publication de la présente loi ;

Considérant que, pour accueillir le moyen tenant à la méconnaissance des objectifs fixés par la directive 93/37/CEE du Conseil du 14 juin 1993, portant coordination des procédures de passation des marchés publics de travaux, alors en vigueur, le jugement relève : que la passation de la convention dont s'agit, intervenue le 14 juin 1999 entre le SMIDEM et la SEM 47 pour la réalisation de la ZAC de Marmande Sud, d'une superficie de 120 hectares environ, sur le territoire de la commune de Samazan, notamment par l'acquisition des parcelles comprises dans le périmètre de l'opération et la réalisation des équipements secondaires et de certains équipements tertiaires, entre dans le champ d'application de la directive 93/37/CEE et que cette passation n'a été précédée d'aucune mesure de publicité et de mise en concurrence préalable ; qu'il ajoute que, si le SMIDEM et la SEM 47 se prévalent des dispositions précitées de l'article 11 de la loi du 20 juillet 2005, celles-ci, qui ont pour effet de soustraire la passation des conventions publiques d'aménagement à toute procédure de publicité et de mise en concurrence, ne sont pas compatibles avec les objectifs de la directive 93/37/CEE et qu'il n'est pas justifié d'impérieux motifs d'intérêt général pouvant faire regarder les dispositions législatives en question, qui vont à l'encontre de ces obligations, comme compatibles avec les stipulations communautaires ; que les premiers juges estiment alors que les dispositions de l'article 11 de la loi du 20 juillet 2005 ne peuvent, en l'espèce, recevoir application ; qu'ils relèvent encore que, si le SMIDEM et la SEM 47 font valoir que les dispositions, dans leur rédaction alors en vigueur, de l'article L. 300-4 du code de l'urbanisme, dispensaient expressément la passation des conventions publiques d'aménagement de la procédure de publicité permettant la présentation de plusieurs offres concurrentes, prévue à l'article 38 de la loi du 29 janvier 1993, et que l'obligation faite à la collectivité publique de recourir à cette procédure, méconnaîtrait le principe de sécurité juridique, une telle obligation ne saurait être regardée comme remettant en cause des situations contractuelles légalement nouées, dès lors que les dispositions de l'article L. 300-4 du code de l'urbanisme n'étaient pas, elles-mêmes, compatibles avec les objectifs de la directive 93/37/CEE ; qu'ils estiment enfin que le SMIDEM et la SEM 47 ne peuvent en tout état de cause soutenir que le principe de confiance légitime les autorisait à conclure un acte passé en méconnaissance des obligations minimales de publicité et de transparence fixées par le traité instituant la Communauté européenne et que, par suite, le SMIDEM et la SEM 47 ne peuvent se prévaloir de l'application de ce principe de confiance légitime au soutien de leurs conclusions tendant au rejet de la demande des consorts A ;

Considérant qu'il y a lieu d'adopter la motivation retenue à juste titre par les premiers juges, dont aucun élément fourni en appel ne permet d'infirmier l'analyse ; que celle-ci, contrairement à ce que soutiennent la SEM 47 et le SMIDEM, n'est pas entachée d'une erreur de droit en ce qu'elle écarte les dispositions précitées de l'article 11 la loi du 20 juillet 2005 alors même que le recours des consorts A contre la délibération du 1er mars 1999 était postérieur à l'adoption de cette loi et qu'aucun autre recours n'aurait été exercé avant cette adoption ; que, pas plus en appel qu'en première instance, n'est établie l'existence d'impérieux motifs d'intérêt général de nature à justifier l'application de ces dispositions législatives ;

Considérant qu'il résulte de ce qui précède que la SEM 47 et le SMIDEM ne sont pas fondés à soutenir que c'est à tort que, par le jugement qu'elles attaquent, le tribunal administratif de Bordeaux a annulé la délibération du comité syndical du SMIDEM du 1er mars 1999 :

En ce qui concerne l'exécution de l'annulation de la délibération du comité syndical du SMIDEM du 1er mars 1999 :

Considérant qu'aux termes de l'article L. 911-1 du code de justice administrative : Lorsque sa décision implique nécessairement qu'une personne morale de droit public ou un organisme de droit privé chargé de la gestion d'un service public prenne une mesure d'exécution dans un sens déterminé, la juridiction, saisie de conclusions en ce sens, prescrit, par la même décision, cette mesure assortie, le cas échéant, d'un délai d'exécution ; que l'article L. 911-3 du même code dispose : Saisie de conclusions en ce sens, la juridiction peut assortir, dans la même décision, l'injonction prescrite en application des articles L. 911-1 et L. 911-2 d'une astreinte qu'elle prononce dans les conditions prévues au présent livre et dont elle fixe la date d'effet ;

Considérant que le jugement n° 0901793 rappelle que l'annulation d'un acte détachable d'un contrat n'implique pas nécessairement la nullité dudit contrat et qu'il appartient au juge de l'exécution, saisi d'une demande d'un tiers d'enjoindre à une partie au contrat de saisir le juge compétent afin d'en constater la nullité, de prendre en compte la nature de l'acte annulé ainsi que le vice dont il est entaché et de vérifier que la nullité du contrat ne portera pas, si elle est constatée, une atteinte excessive à l'intérêt général ; qu'il relève que l'illégalité affectant la décision de signer la convention du 14 juin 1999 est de nature, compte tenu de son lien direct avec la convention publique d'aménagement et de l'absence de justification d'une atteinte excessive à l'intérêt général en cas de rupture du lien contractuel, à justifier qu'il soit enjoint au SMIDEM de saisir, comme le demandent les consorts A, le juge du contrat afin qu'il en prononce la nullité et décide qu'il y a lieu, en conséquence, d'enjoindre au syndicat mixte à défaut d'obtenir de son cocontractant la résolution amiable de cette convention, de procéder à cette saisine, dans un délai de deux mois à compter de la notification du présent jugement, sans qu'il soit besoin d'assortir cette mesure d'une astreinte ;

Considérant qu'en appel, les requérants, qui se bornent à des considérations d'ordre général sur les risques financiers entraînés par la résiliation de la convention et sur la remise en cause des différentes opérations d'acquisition foncière menées depuis 1999 , qu'ils n'étaient ni de justifications ni même de précisions, n'apportent pas d'éléments de nature à infirmer la motivation retenue par le tribunal administratif de Bordeaux pour enjoindre au syndicat mixte de prendre les mesures d'exécution qu'il définit ; qu'il convient d'adopter cette motivation ; qu'il suit de là que la SEM 47 et le SMIDEM ne sont pas fondés à soutenir que c'est à tort que, par le jugement n° 0901793, le tribunal administratif a fait droit aux conclusions à fin d'injonction des consorts A ;

En ce qui concerne la légalité de l'arrêté du 8 avril 2008 du préfet de Lot-et-Garonne :

Considérant qu'à l'appui de leurs conclusions dirigées contre l'arrêté du 8 avril 2008 du préfet de Lot-et-Garonne portant déclaration d'utilité publique et cessibilité au profit de la SEM 47, annulé par le tribunal administratif de Bordeaux dans son jugement n° 0802638 par voie de conséquence de l'annulation de la délibération du comité syndical du SMIDEM

du 1er mars 1999 prononcée par le jugement n° 0901793, la SEM 47 et le SMIDEM se prévalent de la légalité de cette délibération et de leurs appels formés à l'encontre de ce dernier jugement n° 0901793 ; que, cependant, le présent arrêt confirme l'annulation de la délibération prononcée par ledit jugement et rejette ces appels ; qu'il suit de là que la SEM 47 et le SMIDEM ne sont pas fondés à demander l'annulation du jugement n° 0802638 qui a, à juste titre, tiré les conséquences de l'annulation de la délibération du 1er mars 1999 ;

Sur les instances numéros 10BX00319, 10BX00321, 10BX00335 et 10BX00336 :

Considérant que le présent arrêt statue sur les requêtes à fin d'annulation des jugements numéros 0901793 et 0802638 du tribunal administratif de Bordeaux du 3 décembre 2009 ; que, dès lors, il n'y a pas lieu de statuer sur les conclusions à fin de sursis à exécution des mêmes jugements ;

Sur les dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative :

Considérant qu'il y a lieu, dans les circonstances de l'espèce, en application des dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative, de mettre à la charge de la SEM 47 le versement à M. Jean-Claude A, à Mme Ginette A et à M. Eric A d'une somme, pour chacun, de 800 euros au titre des frais exposés par eux et non compris dans les dépens ; qu'il y a lieu, également, de mettre à la charge du SMIDEM le versement à M. Jean-Claude A, à Mme Ginette A et à M. Eric A de la même somme, pour chacun, de 800 euros au titre des mêmes frais ; qu'en revanche, ces mêmes dispositions font obstacle à ce que soient mis à la charge des consorts A, qui ne sont pas, dans la présente instance, la partie perdante, le versement à la SEM 47 et au SMIDEM des sommes que cette société et ce syndicat demandent au titre des frais qu'ils ont exposés ;

DÉCIDE :

Article 1er : Les requêtes numéros 10BX00318 et 10BX00320 présentées par la SEM 47 et la requête n° 10BX00334 présentée par le SMIDEM sont rejetées.

Article 2 : Il n'y a pas lieu de statuer sur les requêtes numéros 10BX00319 et 10BX00321 de la SEM 47 non plus que sur les requêtes numéros 10BX00335 et 10BX00336 du SMIDEM.

Article 3 : La SEM 47 et le SMIDEM verseront chacun la somme de 800 euros à chacun des consorts A au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.