

**COUR ADMINISTRATIVE D'APPEL
DE VERSAILLES**

N° 07VE02221

COMMUNE DE CLICHY-LA-GARENNE

Mme Tandonnet-Turot
Président

M. Lenoir
Rapporteur

Mme Grand d'Esnon
Commissaire du gouvernement

Audience du 29 janvier 2009
Lecture du 12 mars 2009

Code CNIJ : 01-04-01-01
01-11-02
15-03-01-01
39-01-02-01
39-01-03-03-01
39-02-005
54-01-01-01-04
54-04-03
54-04-03-01
54-06-07-008

Code Lebon : A

RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

AU NOM DU PEUPLE FRANÇAIS

La Cour administrative d'appel de Versailles

2^{ème} Chambre

Vu la requête, enregistrée le 22 août 2007 au greffe de la Cour administrative d'appel de Versailles, présentée pour la COMMUNE DE CLICHY-LA-GARENNE, représentée par son maire en exercice, siégeant à l'Hôtel de Ville de Clichy-la-Garenne (Hauts-de-Seine), par Me Sacksick ; la COMMUNE DE CLICHY-LA-GARENNE demande à la Cour :

1°) d'annuler le jugement n° 0505044 en date du 22 juin 2007 par lequel le Tribunal administratif de Versailles, d'une part, a annulé la décision du 13 mai 1998 du maire de Clichy-la-Garenne de signer la convention de concession pour la restructuration urbaine du secteur « Entrée de ville » et, d'autre part, lui a enjoint de saisir le juge du contrat afin qu'il prononce la nullité de cette convention ;

2°) de mettre à la charge de Mme Buffet le versement d'une somme de 4 000 euros en application de l'article L. 761-1 du code de justice administrative ;

Elle soutient que :

- le tribunal administratif a méconnu l'article R. 611-1 du code de justice administrative en n'appelant pas à l'instance la société d'économie mixte d'équipement et de rénovation de Clichy-la-Garenne, cosignataire de la convention d'aménagement ;

- c'est à tort que les premiers juges ont estimé que la requête de Mme Buffet était recevable dans la mesure où la possibilité offerte à tout requérant de contester à tout moment la décision de conclure une convention d'aménagement, considérée abusivement comme un acte détachable du contrat lui-même, méconnaît les principes de sécurité juridique et de confiance légitime ;

- les premiers juges ont méconnu les dispositions de l'article 11 de la loi du 20 juillet 2005 validant les concessions d'aménagement conclues avant sa publication alors que, contrairement à ce qu'ils ont estimé, la loi en question n'est pas contraire au droit communautaire et, qu'en tout état de cause, il existe un motif impérieux d'intérêt général justifiant qu'il en soit fait application, puisque l'obligation de soumettre ces conventions à l'obligation de publicité et de mise en concurrence prévue par les traités communautaires n'a été révélée qu'à la suite d'un arrêt de la Cour de justice des communautés européennes du 7 décembre 2000, soit à une date postérieure à la signature de la convention en cause ;

- cette exigence du respect du principe de sécurité juridique a, d'ailleurs, conduit le juge administratif à accepter de moduler dans le temps les effets d'une décision d'annulation et a conduit la Cour de justice des communautés européennes à admettre de ne pas remettre en cause un contrat qui a produit ses effets ;

- c'est à tort que les premiers juges ont estimé que la décision de signer le contrat ne faisait pas partie des mesures validées par la loi du 20 juillet 2005, dans la mesure où celle-ci doit produire ses effets tant à l'égard des conventions d'aménagement qu'à l'égard des actes détachables ayant abouti à leur conclusion ;

- les premiers juges ne pouvaient enjoindre à la commune de saisir le juge du contrat d'une action en nullité dans la mesure où, d'une part, il ne leur était pas possible de passer outre aux dispositions de la loi du 20 juillet 2005 et où, d'autre part, la résiliation de la convention d'aménagement portait une atteinte excessive à l'intérêt général, compte tenu de l'importance des missions confiées à l'aménageur et de la multiplicité des actes pris sur le fondement de cette convention, notamment en matière de rénovation urbaine ;

- les premiers juges auraient dû, à tout le moins, limiter leur injonction à la résiliation de la convention en cause dans la mesure où, comme il a été rappelé à l'occasion du récent arrêt « société Tropic travaux signalisation », l'annulation d'un acte détachable n'implique pas que soit prononcée la nullité du contrat en cause ;

.....

Vu les autres pièces du dossier ;

Vu la Constitution et notamment son article 55 ;

Vu le traité du 25 mars 1957 modifié instituant la Communauté européenne ;

Vu le code de l'urbanisme ;

Vu le code des marchés publics ;

Vu la loi n° 83-597 du 7 juillet 1983 ;

Vu la loi n° 93-122 du 29 janvier 1993 ;

Vu la loi n° 2005-809 du 20 juillet 2005 ;

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 29 janvier 2009 :

- le rapport de M. Lenoir, président-assesseur,
- les observations de Me Givord, substituant Me Sacksick, pour la COMMUNE DE CLICHY-LA-GARENNE, de Me Simon, pour la Semercli, et de Me Leriche-Milliet, pour Mme Buffet,
- et les conclusions de Mme Grand d'Esnon, commissaire du gouvernement ;

Après avoir pris connaissance :

- de la note en délibéré présentée pour Mme Buffet le 10 février 2009 ;
- de la note en délibéré présentée pour la COMMUNE DE CLICHY-LA-GARENNE le 17 février 2009 ;

Sur la régularité du jugement attaqué :

Considérant qu'aux termes de l'article R. 611-1 du code de justice administrative : « (...) La requête, le mémoire complémentaire annoncé dans la requête et le premier mémoire de chaque défendeur sont communiqués aux parties avec les pièces jointes (...) » ;

Considérant que le tribunal administratif était tenu, dans le cadre de l'instruction de l'affaire dont il était saisi, d'appeler comme partie à l'instance la société Semercli, dès lors que celle-ci était signataire de la convention de concession de restructuration urbaine dont la régularité a été mise en cause par Mme Buffet ; qu'ainsi, cette société avait droit, en application des dispositions précitées de l'article R. 611-1 du code de justice administrative, à recevoir communication de la demande de cette dernière ; qu'il est constant qu'elle n'a pas été appelée à l'instance et que cette demande ne lui a pas été communiquée ; que, par suite, la COMMUNE DE CLICHY-LA-GARENNE est fondée à soutenir que le jugement critiqué est entaché d'irrégularité ; qu'il y a lieu, en conséquence, d'en prononcer l'annulation et de statuer, par voie d'évocation, sur la demande présentée par Mme Buffet devant le tribunal administratif ;

Sur la recevabilité de la demande :

Considérant qu'aux termes de l'article R. 421-1 du code de justice administrative : « Sauf en matière de travaux publics, la juridiction ne peut être saisie que par voie de recours formé contre une décision, et ce, dans les deux mois à partir de la notification ou de la publication de la décision attaquée (...) » ;

Considérant qu'il ressort des pièces du dossier que la convention de concession pour la restructuration urbaine du secteur « Entrée de ville », conclue le 13 mai 1998 entre le maire de la COMMUNE DE CLICHY-LA-GARENNE et la société Semercli, n'a fait l'objet d'aucune

mesure de publication ; que, dans ces conditions, et en vertu des dispositions précitées de l'article R. 421-1 du code de justice administrative, Mme Buffet, propriétaire d'un immeuble situé dans le périmètre d'intervention défini par la convention en question, était recevable, le 11 juin 2005, à contester la décision du maire de signer la convention en question, laquelle est détachable de l'acte contractuel ; que, par suite, la COMMUNE DE CLICHY-LA-GARENNE et la société Semercli ne sont pas fondées à soutenir que la demande de Mme Buffet serait irrecevable ;

Sur les conclusions aux fins d'annulation de la décision de signer la convention de concession du secteur « Entrée de ville » :

Considérant que, par une convention publique d'aménagement signée le 13 mai 1998, la COMMUNE DE CLICHY-LA-GARENNE a confié à la société Semercli, pour une durée initialement fixée à huit années et portée ensuite à dix-huit années, la conduite d'une opération de restructuration urbaine sur le secteur dit « Entrée de ville », consistant en la réalisation d'une zone d'aménagement concertée, la mise en œuvre d'un programme d'éradication de l'habitat indigne, la réhabilitation ou la démolition des immeubles dégradés ou insalubres, la construction d'un centre culturel et culturel et la rénovation urbaine du secteur situé à proximité de l'entrée de Paris et du boulevard périphérique ; qu'en vertu de l'article 6 du cahier des charges de la convention, la société était autorisée à recourir à l'expropriation pour l'acquisition des terrains et immeubles nécessaires à la réalisation de ces missions ;

Considérant qu'aux termes de l'article L. 300-4 du code de l'urbanisme, en vigueur à la date de la décision 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 locale définie par la loi n° 83-597 du 7 juillet 1983, ou une société d'économie mixte dont plus de la moitié du capital est détenue par une ou plusieurs des personnes publiques suivantes : Etat, régions, départements, communes ou leurs groupements, 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 concessions ou conventions 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 validés, 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, en premier lieu, que la COMMUNE DE CLICHY-LA-GARENNE et la société Semercli font valoir que, compte tenu, d'une part, des dispositions précitées de l'article L. 300-4 du code de l'urbanisme et, d'autre part, de l'absence de soumission des conventions d'aménagement définies par ledit article aux règles du code des marchés publics, la convention critiquée a pu légalement être conclue le 13 mai 1998 sans qu'il ait été nécessaire de faire précéder cette conclusion de mesures de publicité et de mise en concurrence ; que, toutefois, si, effectivement, la convention en cause n'entraîne pas dans le champ d'application des dispositions de la loi du 29 janvier 1993 susvisée et n'était pas régie par le code des marchés publics, elle n'était pas pour autant exclue du champ d'application des règles fondamentales fixées par le

traité instituant la Communauté européenne, notamment ses articles 43 et 49, qui soumettent l'ensemble des contrats conclus par les pouvoirs adjudicateurs des Etats membres aux obligations minimales de publicité et de transparence propres à assurer l'égalité d'accès à ces contrats ; que, dans ces conditions, le maire de la COMMUNE DE CLICHY-LA-GARENNE a, en prenant la décision de signer la convention critiquée sans qu'aient été respectées les obligations en cause, entaché cette décision d'illégalité ;

Considérant, en deuxième lieu, que la COMMUNE DE CLICHY-LA-GARENNE et la société Semercli font valoir qu'à supposer que la convention du 13 mai 1998 ait été signée en méconnaissance des obligations communautaires de publicité et de mise en concurrence, l'illégalité affectant initialement cette signature ne pouvait plus être invoquée par Mme Buffet, dès lors que l'article 11 de la loi du 20 juillet 2005 a validé les actes contractuels conclus en méconnaissance des obligations de publicité et de transparence instituées par le traité du 25 mars 1957 ; que, toutefois, les dispositions législatives en question, qui vont à l'encontre de ces obligations, ne peuvent être regardées comme compatibles avec les stipulations dudit traité que dans l'hypothèse où la continuation des relations contractuelles serait justifiée par d'impérieux motifs d'intérêt général ; qu'à cet égard, ni le risque de pertes financières, dont l'ampleur n'est d'ailleurs pas déterminée précisément par les intéressées, ni la remise en cause des différentes opérations d'acquisition foncière menées depuis 1998, qui reste éventuelle alors, d'une part, qu'il n'a pas été, jusqu'au jour de l'audience, fait mention de contestations des acquisitions effectuées par voie d'expropriation et, d'autre part, qu'il ressort des pièces du dossier que la majorité desdites acquisitions a été effectuée par voie de cession amiable, ne sont, en cas de nullité de la convention en cause, de nature à constituer de tels motifs ; que, dans ces conditions, les dispositions de l'article 11 de la loi du 20 juillet 2005 ne peuvent, en l'espèce, recevoir application ; qu'ainsi, la COMMUNE DE CLICHY-LA-GARENNE et la société Semercli ne sont pas fondées à s'en prévaloir à l'appui de leurs conclusions tendant au rejet de la demande de Mme Buffet ;

Considérant, en troisième lieu, que le principe de confiance légitime, qui fait partie des principes généraux du droit communautaire, ne trouve à s'appliquer dans l'ordre juridique national que dans le cas où la situation juridique dont a à connaître le juge administratif français est régie par le droit communautaire ; qu'aucun texte de droit communautaire n'a cet objet en ce qui concerne les conventions publiques d'aménagement conclues en application de l'article L. 300-4 du code de l'urbanisme ; qu'au surplus, la COMMUNE DE CLICHY-LA-GARENNE et la société Semercli ne peuvent 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 ; que, par suite, elles ne peuvent se prévaloir de l'application de ce principe de confiance légitime au soutien de leurs conclusions tendant au rejet de la demande dirigée contre la décision litigieuse ;

Considérant qu'il résulte de l'ensemble de ce qui précède que Mme Buffet est fondée à demander l'annulation de la décision du 13 mai 1998 du maire de la COMMUNE DE CLICHY-LA-GARENNE de signer la convention publique d'aménagement du secteur « Entrée de ville » ;

Sur les conclusions à fin d'injonction et d'astreinte présentées par Mme Buffet :

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 » ; qu'aux termes de l'article L. 911-3 du même code : « 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 l'illégalité affectant la décision de signer la convention du 13 mai 1995 serait, en principe, de nature, compte tenu de son lien direct avec la convention publique d'aménagement pour la restructuration urbaine du secteur « Entrée de ville » et de l'absence d'atteinte excessive à l'intérêt général en cas de rupture du lien contractuel, à justifier qu'il soit enjoint à la COMMUNE DE CLICHY-LA-GARENNE de saisir, comme le demande Mme Buffet, le juge du contrat afin qu'il en prononce la nullité ;

Considérant, cependant, qu'il ressort des pièces du dossier que la COMMUNE DE CLICHY-LA-GARENNE et la société Semercli ont pu être en droit d'estimer, le 13 mai 1998, avoir été dispensées de respecter les obligations de mise en concurrence et de publicité résultant de l'application du traité instituant la Communauté européenne dès lors, d'une part, que l'article L. 300-4 du code de l'urbanisme, dans sa rédaction alors en vigueur, dispensait la conclusion des conventions en question de toute procédure de publicité et de mise en concurrence et, d'autre part, que l'application rétroactive de ces règles, directement issues du traité, n'a été révélée que par une décision de la Cour de justice des Communautés européennes en date du 7 décembre 2000 ; que, dans ces conditions, la COMMUNE DE CLICHY-LA-GARENNE et la société Semercli sont fondées à se prévaloir du principe de sécurité juridique pour demander que l'annulation de la décision de signature de la convention publique d'aménagement du 13 mai 1998 entraîne non la résolution du contrat mais sa seule résiliation ; qu'il y a lieu, en conséquence, d'enjoindre à la COMMUNE DE CLICHY-LA-GARENNE de prononcer, dans un délai de deux mois à compter de la notification du présent arrêt, cette résiliation avec effet à la date du 1^{er} juillet 2007 à laquelle la COMMUNE DE CLICHY-LA-GARENNE et la société Semercli ne pouvaient plus ignorer, compte tenu de la décision des premiers juges, l'existence d'une irrégularité entachant la décision de signer la convention contestée, et d'assortir cette injonction d'une astreinte de 150 euros par jour de retard ;

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

Considérant qu'aux termes de l'article L. 761-1 du code de justice administrative : « Dans toutes les instances, le juge condamne la partie tenue aux dépens ou, à défaut, la partie perdante, à payer à l'autre partie la somme qu'il détermine, au titre des frais exposés et non compris dans les dépens. Le juge tient compte de l'équité ou de la situation économique de la partie condamnée. Il peut, même d'office, pour des raisons tirées des mêmes considérations, dire qu'il n'y a pas lieu à cette condamnation » ;

Considérant que ces dispositions font obstacle à ce que soit mis à la charge de Mme Buffet, qui n'est pas, dans la présente instance, la partie perdante, le versement à la COMMUNE DE CLICHY-LA-GARENNE et à la société Semercli des sommes demandées par ces dernières au titre des frais exposés par elles et non compris dans les dépens ;

Considérant, en revanche, que, dans les circonstances de l'espèce, il y a lieu, en application des mêmes dispositions, de mettre à la charge conjointe et solidaire de la COMMUNE DE CLICHY-LA-GARENNE et de la société Semercli le versement à Mme Buffet

de la somme de 5 000 euros que celle-ci demande au titre des frais exposés par elle et non compris dans les dépens ;

DECIDE :

Article 1^{er} : Le jugement n° 0505044 en date du 22 juin 2007 du Tribunal administratif de Versailles est annulé.

Article 2 : La décision du 13 mai 1998 du maire de Clichy-la-Garenne de signer la convention de concession pour la restructuration urbaine du secteur « Entrée de ville » est annulée.

Article 3 : Il est enjoint à la COMMUNE DE CLICHY-LA-GARENNE de prononcer la résiliation de la convention de concession pour la restructuration urbaine du secteur « Entrée de ville » à compter du 1^{er} juillet 2007, dans un délai de deux mois à compter de la notification du présent arrêt.

Article 4 : Une astreinte est prononcée à l'encontre de la COMMUNE DE CLICHY-LA-GARENNE si elle ne justifie pas, dans les deux mois suivant la notification du présent arrêt, avoir prononcé la résiliation de la convention de concession pour la restructuration urbaine du secteur « Entrée de ville » à compter du 1^{er} juillet 2007, jusqu'à la date à laquelle cette mesure aura été prise. Le montant de cette astreinte est fixé à 150 euros par jour de retard.

Article 5 : Il est mis à la charge conjointe et solidaire de la COMMUNE DE CLICHY-LA-GARENNE et de la société d'économie mixte pour l'équipement et la rénovation de Clichy-la-Garenne le versement à Mme Buffet de la somme de 5 000 euros en application de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Article 6 : Le surplus des conclusions de la demande présentée par Mme Buffet devant le Tribunal administratif de Versailles et de sa requête présentée devant la Cour est rejeté.

Article 7 : Les conclusions de la COMMUNE DE CLICHY-LA-GARENNE et de la société d'économie mixte pour l'équipement et la rénovation de Clichy-la-Garenne tendant à l'application de l'article L. 761-1 du code de justice administrative sont rejetées.