

**TRIBUNAL ADMINISTRATIF
DE MELUN**

N°1800333

Mme J... O...
M. L... F...
Mme H... B...

Mme Salenne-Bellet
Rapporteure

Mme Vosgien
Rapporteure publique

Audience du 26 janvier 2021
Décision du 18 février 2021

RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

AU NOM DU PEUPLE FRANÇAIS

Le Tribunal administratif de Melun

(8^{ème} chambre)

Vu la procédure suivante :

Par une requête et un mémoire, enregistrés respectivement les 15 janvier 2018 et 30 septembre 2020, Mme J... O..., M. L... F... et Mme H... B... demandent au tribunal :

1°) d'annuler la convention du 2 novembre 2017 ayant pour objet l'aménagement du secteur Cœur de ville, ensemble la délibération du 28 septembre 2017 par laquelle le conseil municipal de l'Haÿ-les-Roses a approuvé ladite convention ;

2°) d'annuler la convention du 6 novembre 2017 ayant pour objet l'aménagement du secteur Locarno, ensemble la délibération du 28 septembre 2017 par laquelle le conseil municipal de l'Haÿ-les-Roses a approuvé ladite convention.

Ils soutiennent que :

- les membres du conseil municipal n'ont pas été convoqués dans les formes (non-respect des modes de transmission obligatoires) et dans le délai de cinq jours francs prévu à l'article L. 2121-12 du code général des collectivités territoriales ;

- la commune a commis une erreur d'appréciation en choisissant de recourir à la procédure de passation des concessions d'aménagement transférant un risque économique au concessionnaire, dès lors que les présentes conventions ne comportent un tel transfert ; il ressort des documents de la consultation que la société Citallios connaît l'ensemble des dépenses relatives à l'opération ; cette dernière a déjà prévu un partenariat avec un promoteur, si bien que le montant des charges foncières est déjà négocié ; le contrat relatif au secteur « Locarno » devant être qualifiée de marché public et non de concession d'aménagement, la procédure suivie est irrégulière ;

- la procédure de passation est irrégulière ; en premier lieu, à la suite des négociations, la société Citallios a modifié son offre pour ajouter un parking souterrain ; la commune ne

pouvait prendre en compte cette offre sans méconnaître le principe d'égalité de traitement entre les candidats ; en deuxième lieu, la SEM 92, qui est devenue la société Citallios, s'est vue confier en 2015 des études pour les secteurs « cœur de ville » et Locarno ; ces études préalables ne sont pas mentionnées dans les documents de consultation ; la société Citallios devra démontrer qu'elle n'a pas bénéficié d'informations privilégiées et la commune devra démontrer que les autres candidats étaient informés de cette participation ; en troisième lieu, il ressort du rapport d'analyse des offres pour le secteur « cœur de ville » que l'offre de la société SADEV 94 était la plus avantageuse, dès lors qu'elle présentait un bilan financier à l'équilibre à hauteur de 2 euros sans participation de la commune, alors que l'offre de la société Citallios prévoit une participation de la commune à hauteur de 3 264 490 euros ; toutefois, cette société était sélectionnée comme aménageur par l'ancienne équipe municipale et la nouvelle a manifesté son souhait de rompre tous les contrats conclus par l'ancienne équipe ; dès lors, la société SADEV 94 n'a pas pu bénéficier d'une égalité de traitement entre les candidats ;

- le rapport d'analyse des offres pour le secteur Locarno ne figurait pas dans le dossier fourni lors du conseil municipal du 28 septembre 2017 ;

- la médiathèque et la halle de marché ne présentent aucun lien avec l'opération d'aménagement ; dès lors, la commune ne pouvait pas confier au concessionnaire leur maîtrise d'ouvrage ; en vertu de l'article L. 300-4 du code de l'urbanisme, la maîtrise d'ouvrage ne peut être déléguée qu'au concessionnaire ; or, la concession relative au secteur Locarno prévoit que la maîtrise d'ouvrage de la médiathèque est confiée au promoteur ; de même, le département est seul compétent pour l'aménagement des routes départementales ; dès lors, la commune ne peut transférer au concessionnaire, dans le cadre de la convention relative au secteur « cœur de ville » la maîtrise d'ouvrage de l'aménagement de la rue Jean Jaurès ;

- les traités de concession des secteurs « cœur de ville » et « Locarno » prévoient la participation de la société Citallios au coût des équipements publics alors que cette participation n'est possible que dans le cadre des ZAC ; par ailleurs, la société Citallios va intégrer dans le prix de cession des terrains le coût des équipements publics, si bien que les constructeurs vont payer deux fois ce coût, dès lors qu'ils doivent verser la taxe d'aménagement ; en tout état de cause, le coût des équipements publics mis à la charge de l'aménageur est disproportionné, dès lors qu'il ne peut lui être imputé que la seule part des équipements publics répondant aux besoins des habitants dans le secteur de l'opération ;

- les conventions ne comportent aucune des modalités obligatoires de la subvention accordée au concessionnaire.

Par deux mémoires en défense, enregistrés les 8 janvier 2020 et 13 août 2020, la commune de L'Haÿ-les-Roses, représentée par son maire en exercice et par Me Eglie-Richters, conclut, dans le dernier état de ses écritures, au rejet de la requête, au rejet de l'intervention présentée par M. I... et autres et demande au tribunal de mettre à la charge des requérants la somme de 2 000 euros au titre des dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Elle fait valoir que :

- la requête est irrecevable comme étant dirigée contre une personne incompétente ; en effet, elle a vu transférée sa compétence en matière d'aménagement à l'établissement public territorial (EPT) du Grand-Orly Bièvre par une délibération du 31 décembre 2018 ; la requête ayant été introduite postérieurement à ce transfert de compétence, elle aurait dû être dirigée contre l'EPT ;

- le moyen tiré de la régularité de la convocation des membres du conseil municipal du 28 septembre 2017 est irrecevable, dès lors qu'il ne comporte pas de précisions permettant d'en apprécier le bien-fondé ; la convocation a été remise en main propre le 21 septembre 2018, puis

envoyée par courriel le lendemain ; les membres du conseil municipal ont également reçu en main propre le dossier complet de la séance ;

- les deux conventions attaquées prévoient que la société Citallios supporte non seulement le coût de l'opération d'aménagement mais également les risques y afférant ; elles mentionnent également l'absence de toute couverture du risque économique et financier supporté par la société Citallios ; le risque financier doit être évalué au regard des stipulations contractuelles et non des documents de la consultation ; par ailleurs, les nouvelles dispositions issues de la directive n° 2014/23/UE du 26 février 2014 suppriment toute appréciation de l'ampleur du risque ;

- l'opération Locarno constitue sans aucun doute une opération d'aménagement dès lors qu'elle vise à réaménager une portion de la commune ; le contrôle qu'elle exerce sur le concessionnaire est sans incidence sur la qualification juridique de la convention ;

- la société Citallios n'a pas modifié son offre de base relative au secteur « cœur de ville » pour ajouter l'aménagement d'un parking ; il en va de même pour l'offre relative au secteur Locarno ; les modifications apportées à cette offre ne sont que de simples ajustements ; en tout état de cause, la société Citallios était fondée à modifier son offre pendant les négociations dès lors qu'il s'agissait d'ajustements à la marge ;

- la participation de la société Citallios à des études préalables à la procédure de passation n'a pas eu, dans les circonstances de l'espèce, pour conséquence de rompre l'égalité de traitement entre les candidats ; en effet, elle s'est vue confier un rôle de pilotage et de coordination des prestations et n'est donc l'auteur des études ; au vu des documents fournis lors de la procédure de passation, les entreprises candidates étaient informées du rôle joué par la société Citallios dans le cadre des études préalables et ont bénéficié des mêmes informations que la société Citallios ;

- le pouvoir adjudicateur bénéficiant d'une grande liberté dans la conduite des négociations, les entreprises pouvaient donc déposer une offre complémentaire ; la circonstance que certaines entreprises aient fait le choix de ne pas présenter d'offres sur le secteur « Cœur de ville » est en effet sans incidence sur la légalité de la procédure mise en œuvre ; le conseil municipal du 28 septembre 2017 a eu connaissance du rapport d'analyse des offres relatif au secteur Locarno ; le rapport d'analyse des offres a pointé l'existence de plusieurs lacunes et incohérences dans l'offre financière de la SADEV 94 ;

- le moyen relatif à l'absence de lien entre la médiathèque et le marché et l'opération d'aménagement est irrecevable faute de comporter des précisions permettant d'en apprécier le bien-fondé ; l'opération d'aménagement vise à redynamiser et restructurer la commune et la construction d'une médiathèque et d'un marché participe de cet objectif ;

- la société Citallios s'est vue confier la maîtrise d'ouvrage pour la médiathèque, qui n'a pas été transférée à un promoteur ; la société Citallios a simplement conclu un contrat de vente en l'état futur achèvement ; la mention « promoteur » dans l'annexe G du traité de concession Locarno est une erreur matérielle de rédaction ;

- la police des routes départementale appartient au maire pour les parties traversant l'agglomération ; le cahier des charges prévoit que le département sera consulté en cas d'aménagement de la rue Jean Jaurès ;

- il n'est pas possible de déduire du silence des textes l'impossibilité, pour les concessionnaires d'aménagement hors ZAC, de participer au coût des équipements publics ; par ailleurs, le code de l'urbanisme prévoit que le concessionnaire est chargé du financement de l'opération ; le raisonnement des requérants consisterait à dire qu'il n'est pas possible de faire des opérations d'aménagement hors ZAC ; en l'espèce, la commune prend à sa charge 53,21 % de la valeur estimative des équipements publics du secteur « cœur de ville » ;

- le moyen tiré de la légalité des participations qui seront mises à la charge des futurs constructeurs est inopérant ; en effet, si les conseillers municipaux sont des requérants « privilégiés », ils ne sauraient invoquer des irrégularités sans lien avec la légalité du contrat ; en

tout état de cause, le prix de vente d'un terrain ne peut pas constituer une participation d'urbanisme ; en effet, le prix de vente ne sera pas constitué par l'addition des charges supportées par Citallios mais en fonction du prix du marché ;

- l'ensemble des exigences posées à l'article L. 300-5 du code de l'urbanisme a été respectée en ce qui concerne le secteur « cœur de ville » ;

- ce même moyen doit être écarté pour les mêmes raisons en ce qui concerne le secteur Locarno ;

- si le tribunal entendait faire droit à l'un des moyens soulevés par les requérants, il ne pourrait toutefois qu'observer qu'une annulation ou une résiliation des concessions d'aménagement contestées seraient, compte tenu de l'intérêt général qui sous-tend l'opération d'aménagement litigieuse, lourdes de conséquences, notamment en termes de développement de la commune et d'investissements ;

- l'intervention volontaire présentée par M. I... est irrecevable, dès lors que la requête de Mme O... est irrecevable et que si l'intervention est dirigée contre la délibération du 28 septembre 2017, de nombreux éléments révèlent qu'elle est en réalité dirigée contre les délibérations du 26 mars 2019 portant sur la signature d'une convention tripartite entre elle, l'EPT et la société Citallios pour la transformation des participations aux équipements en subventions dans le cadre des concessions d'aménagement ; ainsi, les intervenants ne s'associent pas aux conclusions de la requête ;

- la circonstance que l'avis de France Domaine n'a pas été porté à la connaissance des conseillers municipaux n'est pas susceptible d'entacher la légalité des délibérations ; ce défaut d'information pourrait impacter la légalité des actes procédant à la cession ou à l'acquisition des biens fonciers considérés, ce qui n'est pas l'objet des délibérations attaquées ; dans le cadre d'une opération d'aménagement, l'avis de France Domaine doit intervenir une fois avérée l'utilité des mutations envisagées au regard des besoins de l'opération ; il n'y avait donc pas lieu de consulter France Domaine pour la séance du 28 septembre 2017 ;

- la circonstance que les intervenants n'ont pas été informés que le versement des subventions incomberait à l'EPT est sans circonstance sur la légalité des délibérations et conventions attaquées ; en tout état de cause, le versement des subventions demeure à la charge de la commune, en vertu de l'avenant 1 à la convention ;

- l'absence de communication préalable des informations relatives à l'impact écologique des opérations « cœur de ville » et « Locarno » est sans rapport avec le présent litige ; en effet, la question de la complétude du dossier d'impact ne se pose pas dans le cadre de l'approbation d'une concession d'aménagement et de son attribution ;

- en tout état de cause, l'article L. 300-5 du code de l'urbanisme n'impose pas au maire de communiquer l'avis de France Domaine, l'étude d'impact ou d'informer les élus de l'existence d'un futur transfert de compétences ; les intervenants ne contestent pas que les éléments mentionnés à l'article L. 300-5 du code de l'urbanisme ont été portés à leur connaissance ;

- l'objet des délibérations n'étant pas d'acquérir ou de vendre des biens immobiliers, l'avis de France Domaine n'avait pas à être sollicité ; à ce stade de la procédure, la valorisation des biens destinés à faire l'objet d'apports en nature par l'autorité concédante ne pouvait être que prévisionnelle ; dès lors, les délibérations attaquées ne sont pas entachées d'un vice de procédure ; par ailleurs, le défaut de consultation du service du Domaine ne constitue pas une garantie au sens de la jurisprudence Danthony et les requérants ne démontrent pas en quoi l'omission de l'avis aurait exercé une influence sur le sens de la décision ;

- le moyen tiré de l'illégalité des subventions attribuées par le concédant est inopérant, dès lors que les intervenants se fondent sur des délibérations ultérieures de l'EPT du Grand-Orly Seine Bièvre ; en tout état de cause, la commune, la société Citallios et l'EPT pouvaient décider par avenant que la commune continuerait à verser les subventions, alors que la

qualité de concédant a été transférée à l'EPT ; par ailleurs, l'illégalité des apports fonciers est sans incidence sur la légalité des délibérations attaquées ;

- dans le cadre du recours Tarn-et-Garonne, si les élus sont des tiers « privilégiés », ils ne peuvent pour autant invoquer des moyens sans rapport avec la légalité du contrat ; la valeur des apports n'est que prévisionnelle au stade des délibérations ; cette question se rattache à l'exécution des conventions ; par ailleurs, les intervenants ne démontrent pas que la valeur estimée des apports serait sous-évaluée ou ne serait pas justifiée par l'intérêt général.

Par deux mémoires, enregistrés les 9 janvier 2020 et 13 août 2020, la société Citallios, représentée par la SELAS Fidal, conclut au rejet de la requête, au rejet de l'intervention et à ce qu'il soit mis à la charge des requérants la somme de 4 000 euros au titre des dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative et à ce qu'il soit mis à la charge des intervenants la somme de 1 500 euros à ce même titre.

Elle observe que :

- la requête est irrecevable dès lors qu'elle comporte des conclusions à fin d'annulation de plusieurs actes, qui ne présentent pas de liens suffisants entre eux ; en effet, les deux traités de concession d'aménagement sont dissociables ; la circonstance que les deux traités ont été attribués à la même société ne peut suffire à démontrer l'existence d'un lien suffisant ; les deux contrats ne constituent pas un ensemble contractuel et concernent des opérations d'aménagement distinctes ; par ailleurs, eu égard à la différence des moyens invoqués et aux caractéristiques propres à chaque secteur, les questions à trancher sont très différentes ;

- en vertu de la jurisprudence Tarn-et-Garonne, le délai de recours contentieux court à compter de l'accomplissement des mesures de publicité appropriées ; la publication par voie d'affichage est un mode de publicité approprié ; or, les délibérations du conseil municipal approuvant le choix du concessionnaire et autorisant le maire à signer le traité de concession « cœur de ville » et Locarno ont été affichées à compter du 6 octobre 2017 ; les délais de recours contentieux expiraient le 7 décembre 2017 ; la requête enregistrée le 15 janvier 2018 est tardive ;

- les requérants ne produisent pas le courrier de convocation du conseil municipal ; leurs allégations ne reposent sur aucune preuve ;

- la circonstance qu'elle ait connaissance d'une partie des dépenses relatives aux deux opérations d'aménagement est sans incidence sur le transfert du risque économique ; de même, la négociation du montant de la charge foncière avec les promoteurs n'anéantit pas le risque économique supporté ; les requérants ne soutiennent pas que le risque économique n'a pas été transféré mais qu'il n'est pas assez important ; ils ne démontrent pas que le risque économique ne lui aurait pas été transféré ;

- dès lors que le risque économique est transféré au concessionnaire, le traité relatif au secteur Locarno ne peut pas être qualifié de marché public ; le pouvoir de contrôle de la commune ne participe pas de la définition du marché public ou de la concession ; en tout état de cause, le contrôle du concédant est prévu à l'article L. 300-5 du code de l'urbanisme ; le pouvoir de contrôle de la commune ne remplace pas le pouvoir décisionnel du concessionnaire ;

- l'article R. 300-9 du code de l'urbanisme pose comme une phase nécessaire de la procédure l'engagement d'une négociation ; les requérants n'apportent aucun élément permettant de démontrer qu'elle a bénéficié d'informations privilégiées lui ayant permis d'adapter son offre ; aucune modification substantielle n'a été apportée au projet ; la modification de l'offre est possible dans le cahier des charges ;

- dans le cadre de l'opération « cœur de ville », elle n'a pas réalisé les études préalables mais est simplement intervenue en tant que coordinatrice des intervenants chargés de réaliser les études ; de plus, les études préalables ont été communiquées aux candidats ;

- il n'est pas interdit aux candidats de présenter des offres complémentaires ; si cette possibilité n'était pas prévue par le règlement de consultation de l'opération Locarno, la

commune n'a rejeté aucune offre au motif qu'elle n'avait pas été accompagnée d'une offre complémentaire ; le conseil municipal a eu connaissance du rapport d'analyse des offres ; la commune ne pouvait se baser sur le seul bilan financier pour attribuer la concession « cœur de ville » ; les requérantes ne contestent pas que son offre était la meilleure au regard de l'avantage économique global pour la commune, sur la base des critères définis dans les documents de la consultation ; l'affirmation des requérantes selon laquelle la commune a voulu rompre ses relations avec la société SADEV 94 est purement spéculative ;

- la halle de marché et la médiathèque concourent à la réalisation de l'opération d'aménagement concédée ; leur maîtrise d'ouvrage pouvait donc lui être transférée ;

- en soutenant que la maîtrise d'ouvrage de la médiathèque a été transférée à un promoteur, les requérants se méprennent sur les contours du montage prévu dans le traité de concession d'aménagement « Locarno » ; en effet, elle a simplement utilisé les moyens juridiques, en l'espèce la vente en l'état futur achèvement, à sa disposition ;

- elle est légitime à réaliser des travaux d'aménagement sur une voie incluse dans le projet d'aménagement ; les requérants ne démontrent pas que l'aménagement de la rue Jean Jaurès ne concourt pas à l'opération d'aménagement ; cet aménagement est soumis à l'accord préalable du département ;

- le moyen relatif à la prise en charge par l'aménageur des participations d'urbanisme est inopérant dans le contentieux de la légalité d'une concession d'aménagement ; en tout état de cause, le prix des terrains est soumis au marché et les prix mentionnés dans le bilan prévisionnel ne sont pas définitifs ; les requérants n'établissent pas que le coût des équipements publics est répercuté à l'occasion des cessions de terrain ;

- le moyen tiré de la disproportion du montant des participations d'urbanisme mises à la charge de l'aménageur est inopérant dès lors que les opérations sont réalisées en dehors du cadre de la ZAC ; en tout état de cause, les requérants n'établissent pas leurs allégations ;

- les concessions définissent les participations publiques au coût de l'opération ; le montant des subventions n'est que prévisionnel ;

- à les supposer établies, les illégalités invoquées par les requérant ne justifient pas l'annulation ou la résiliation des contrats ;

- l'intervention est irrecevable, aux motifs que la requête est elle-même irrecevable, que les intervenants ne justifient pas d'un intérêt à agir distinct de celui des requérants et qu'ils ne s'associent pas pleinement aux conclusions de la requête ;

- si les intervenants soutiennent demander l'annulation des délibérations du 28 septembre 2017, ils entendent contester en réalité les avenants aux conventions de concession d'aménagement ; en effet, leur intervention a été introduite après leurs recours gracieux contestant le transfert des opérations d'aménagement à l'EPT du Grand-Orly Seine Bièvre ; les moyens de l'intervention sont les mêmes que ceux présentés dans le recours gracieux ;

- la passation des concessions d'aménagement ne requiert pas l'avis de France Domaine ;

- les arguments soulevés au soutien du moyen relatif au montant des subventions ne concernent pas les délibérations du 28 septembre 2017 ni les conventions des 2 et 6 novembre 2017.

Par deux mémoires en intervention, enregistrés les 22 mars et 22 décembre 2020, M. E... M..., Mme Q... A..., Mme D... G..., M. P... C... et M. K... N..., représentés par Me Sébastien Le Briero concluent, dans le dernier état de leurs écritures, à l'annulation de la convention du 2 novembre 2017 ayant pour objet l'aménagement du secteur Cœur de ville et de la convention du 6 novembre 2017 ayant pour objet l'aménagement du secteur Locarno.

Ils soutiennent que :

- leur intervention est recevable, dès lors qu'elle respecte les conditions prévues à l'article R. 632-1 du code de justice administrative ;

- les délibérations proposées au vote des conseillers municipaux et territoriaux n'étaient pas accompagnées de l'ensemble des documents et éléments permettant de se prononcer en toute connaissance de cause ; l'avis du service du Domaine est un élément important, permettant de connaître la valeur vénale des biens fonciers ; les incertitudes liées à la faisabilité et au déroulement des opérations d'aménagement ne leur ont pas permis d'apprécier les risques réels que la commune et l'établissement public territorial prennent ; l'établissement public territorial du Grand Orly étant seul compétent en matière d'aménagement, les conseillers territoriaux n'ont pas eu connaissance de l'obligation de verser les subventions prévues à la convention ; ils n'ont pas eu à connaître l'impact écologique de la construction de logements à proximité de la roseraie ; il en va de même du projet « Locarno », qui prévoit la suppression d'un espace naturel à proximité de la ville ; le parking prévu sous le futur marché se trouvera en limite immédiate de la rivière Vanne, qui alimente la ville de Paris en eau potable ;

- la commune et la société Citallios étaient tenues de solliciter l'avis du service du Domaine, dès lors que les biens respectivement cédés et acquis sont supérieurs à 180 000 euros ; cet avis constitue une formalité substantielle, entachant la légalité des délibérations ;

- les subventions prévues par les concessions sont calculées sur des bases erronées et devront être versées par l'établissement public territorial du Grand-Orly Seine Bièvre ; elles doivent se justifier par la valorisation des biens dont l'usage doit répondre en partie à une rétrocession d'espaces ayant vocation à intégrer le domaine public communal ; or les concessions ne permettent ni d'apprécier ni de valoriser les éléments qui auront vocation à intégrer le domaine public.

Les parties ont été informées, en application de l'article R. 611-7 du code de justice administrative, que le jugement à intervenir est susceptible d'être fondé sur les moyens d'ordre public tirés de l'irrecevabilité de la requête pour défaut de production des conventions attaquées signées par le délégataire et de l'irrecevabilité des interventions de M. E... M..., de Mme Q... A..., de Mme D... G..., de M. P... C... et de M. K... N..., dès lors qu'ils s'associent seulement aux conclusions aux fins d'annulation de la délibération du 28 septembre 2017.

Par un mémoire, enregistré le 22 décembre 2020, M. E... M..., Mme Q... A..., Mme D... G..., M. P... C... et M. K... N... ont présenté leurs observations sur le moyen d'ordre public soulevé par le tribunal.

Les parties ont été informées, en application de l'article R. 611-7 du code de justice administrative, que le jugement à intervenir est susceptible d'être fondé sur le moyen d'ordre public tiré de l'annulation différée des stipulations de la concession d'aménagement « cœur de ville », et notamment l'annexe G du cahier des charges, en tant qu'elles portent sur l'aménagement de la rue Jean Jaurès, dès lors qu'elles portent sur une voie dont la maîtrise d'ouvrage appartient au département du Val-de-Marne, qui avait seul compétence pour contracter sur ce point ou pour déléguer préalablement à la conclusion du contrat sa maîtrise d'ouvrage à la commune de L'Haÿ-les-Roses.

Par un mémoire, enregistré le 12 janvier 2021, M. E... M..., Mme Q... A..., Mme D... G..., M. P... C... et M. K... N... ont présenté leurs observations sur le moyen d'ordre public soulevé par le tribunal.

Par un mémoire, enregistré le 14 janvier 2021, la commune de L'Haÿ-les-Roses a présenté ses observations sur le moyen d'ordre public soulevé par le tribunal.

Par deux mémoires, enregistrés les 14 et 22 janvier 2021, la société Citallios a présenté ses observations sur le moyen d'ordre public soulevé par le tribunal.

Par un mémoire, enregistré le 21 janvier 2021, le département du Val-de-Marne a présenté ses observations sur le moyen d'ordre public soulevé par le tribunal.

Un mémoire présenté pour la société Citallios, enregistré le 25 janvier 2021, n'a pas été communiqué dès lors qu'il ne comporte aucun élément nouveau de droit ou de fait.

Un mémoire présenté pour la commune de L'Haÿ-les-Roses, enregistré le 25 janvier 2021, n'a pas été communiqué dès lors qu'il ne comporte aucun élément nouveau de droit ou de fait.

Vu les autres pièces du dossier.

Vu :

- le code de l'urbanisme ;
- le code de la voirie routière ;
- le code général des collectivités territoriales ;
- l'ordonnance n° 2016-65 du 29 janvier 2016 ;
- 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 Salenne-Bellet, conseillère rapporteure ;
- les conclusions de Mme Vosgien, rapporteure publique ;
- et les observations de Me Schwartz, représentant la commune de L'Haÿ-les-Roses, et de Me Santoni, représentant la société Citallios.

Considérant ce qui suit :

1. Dans l'optique de restructurer et de dynamiser son centre-ville, la commune de L'Haÿ-les-Roses a lancé un premier projet d'aménagement des secteurs « roseraie » et « marché » et a initié une procédure de création d'une zone d'aménagement concerté (ZAC). Cette procédure a été abandonnée en 2016 et un second projet d'aménagement a été lancé, ainsi que des études préalables. Par deux délibérations du 15 décembre 2016, la commune de L'Haÿ-les-Roses a lancé, sur le fondement de l'article R*. 300-4 du code de l'urbanisme, deux procédures pour la désignation de deux aménageurs pour les secteurs « cœur de ville » et « Locarno ». Par deux délibérations du 28 septembre 2017, le conseil municipal de la commune a désigné la société Citallios comme aménageur des deux secteurs et a approuvé le contenu des deux traités de concession d'aménagement. Le traité de concession pour l'aménagement du secteur « cœur de ville » a été conclu le 2 novembre 2017, tandis que celui du secteur « Locarno » a été conclu le 6 novembre 2017. Par la présente requête, Mme O..., M. F... et M. B... demandent l'annulation des concessions et des délibérations du conseil municipal.

Sur l'intervention :

2. M. E... M..., Mme Q... A..., Mme D... G..., M. P... C... et M. K... N... justifient d'un intérêt suffisant à l'annulation de la convention attaquée. Ainsi, leur intervention à l'appui de la requête formée par Mme O... et autres est recevable.

Sur les conclusions à fin d'annulation de la concession du 6 novembre 2017, ensemble la délibération du 28 septembre 2017 approuvant cette convention :

3. Mme O... et autres ont attaqué par une seule requête deux concessions d'aménagements des secteurs « cœur de ville » et « Locarno ». Ces conventions ne présentent pas entre elles un lien de nature à permettre qu'elles fassent l'objet d'une requête unique. Mme O... et autres, invités par le greffe à régulariser leur recours par la présentation de requêtes distinctes, ont déposé un second recours contestant la convention du 6 novembre 2017 relative au secteur « Locarno » et la délibération du 28 septembre 2017 approuvant cette convention, enregistré sous le numéro 2007800. Dès lors, il n'y a pas lieu de statuer sur les conclusions dirigés contre ces actes dans la présente instance.

Sur les conclusions à fin d'annulation de la délibération du 28 septembre 2017 approuvant la concession d'aménagement du secteur « cœur de ville » et les conclusions remettant en cause la validité de la concession d'aménagement du 2 novembre 2017 :

4. Indépendamment des actions dont disposent les parties à un contrat administratif et des actions ouvertes devant le juge de l'excès de pouvoir contre les clauses réglementaires d'un contrat ou devant le juge du référé contractuel sur le fondement des articles L. 551-13 et suivants du code de justice administrative, tout tiers à un contrat administratif susceptible d'être lésé dans ses intérêts de façon suffisamment directe et certaine par sa passation ou ses clauses est recevable à former devant le juge du contrat un recours de pleine juridiction contestant la validité du contrat ou de certaines de ses clauses non réglementaires qui en sont divisibles. Cette action devant le juge du contrat est également ouverte aux membres de l'organe délibérant de la collectivité territoriale ou du groupement de collectivités territoriales concerné ainsi qu'au représentant de l'Etat dans le département dans l'exercice du contrôle de légalité. Les requérants peuvent éventuellement assortir leur recours d'une demande tendant, sur le fondement de l'article L. 521-1 du code de justice administrative, à la suspension de l'exécution du contrat. Ce recours doit être exercé, y compris si le contrat contesté est relatif à des travaux publics, dans un délai de deux mois à compter de l'accomplissement des mesures de publicité appropriées, notamment au moyen d'un avis mentionnant à la fois la conclusion du contrat et les modalités de sa consultation dans le respect des secrets protégés par la loi. La légalité du choix du cocontractant, de la délibération autorisant la conclusion du contrat et de la décision de le signer, ne peut être contestée qu'à l'occasion du recours ainsi défini.

5. Le représentant de l'Etat dans le département et les membres de l'organe délibérant de la collectivité territoriale ou du groupement de collectivités territoriales concerné, compte tenu des intérêts dont ils ont la charge, peuvent invoquer tout moyen à l'appui du recours ainsi défini.

En ce qui concerne les fins de non-recevoir soulevées par la commune de L'Haÿ-les-Roses et par la société Citallios :

6. En premier lieu, aux termes de l'article L. 5219-5 du code général des collectivités territoriales : « (...) IV. – *L'établissement public territorial exerce de plein droit, en lieu et place des communes membres, les compétences prévues au II de l'article L. 5219-1 du présent code, soumises à la définition d'un intérêt métropolitain mais non reconnues comme telles. / S'agissant de la compétence en matière de définition, de création et de réalisation d'opérations d'aménagement définies à l'article L. 300-1 du code de l'urbanisme, énoncée au a du 1° du II de l'article L. 5219-1 du présent code, le délai prévu au deuxième alinéa du III de l'article L. 5211-5 pour l'adoption des délibérations concordantes de l'établissement public territorial et de ses communes membres fixant les conditions financières et patrimoniales du transfert des biens immobiliers est porté à deux ans à compter de la définition de l'intérêt métropolitain. (...) ».* Aux termes de l'article L. 5219-1 du même code : « (...) II. – *La métropole du Grand Paris (...) exerce de plein droit, en lieu et place de ses communes membres, les compétences suivantes : / 1° A compter du 1^{er} janvier 2017, en matière d'aménagement de l'espace métropolitain : a) Elaboration du schéma de cohérence territoriale ; définition, création et réalisation d'opérations d'aménagement d'intérêt métropolitain mentionnées à l'article L. 300-1 du code de l'urbanisme ; actions de restructuration urbaine d'intérêt métropolitain ; actions de valorisation du patrimoine naturel et paysager ; constitution de réserves foncières d'intérêt métropolitain ; (...) ».*

7. Si la commune de L'Haÿ-les-Roses soutient que la requête est irrecevable comme étant dirigée contre une personne incompétente, dès lors que sa compétence en matière d'aménagement a été transférée à l'établissement public territorial (EPT) du Grand-Orly Seine Bièvre depuis le 1^{er} janvier 2018, soit antérieurement à l'enregistrement de la requête, cette circonstance ne constitue pas une cause d'irrecevabilité de la requête. Cette première fin de non-recevoir doit être écartée.

8. En second lieu, la société Citallios soutient que la requête est tardive, dès lors que la délibération du conseil municipal approuvant le choix du concessionnaire et autorisant le maire à signer le traité de concession « cœur de ville » a été affichée à compter du 6 octobre 2017 et que les délais de recours contentieux expiraient le 7 décembre 2017. Toutefois, la requête a été enregistrée le 15 janvier 2018, soit moins de deux mois après la publication de l'avis d'attribution au BOAMP le 17 novembre 2017. Par ailleurs, l'affichage en mairie de la délibération autorisant la conclusion du contrat, eu égard au faible rayonnement de ce mode de publicité et à la circonstance que la publication ne mentionnait ni la date de conclusion du contrat ni le lieu de sa consultation, n'est pas de nature à faire courir le délai de recours contentieux. Dès lors, cette fin de non-recevoir doit être écartée.

En ce qui concerne les conclusions à fin d'annulation de la délibération du 28 septembre 2017 approuvant la concession d'aménagement du secteur « cœur de ville » :

9. Il résulte de ce qui a été dit au point 4 que la délibération autorisant la conclusion du contrat ne peut être contestée par les membres de l'organe délibérant de la collectivité territoriale qu'à l'occasion d'un recours de pleine juridiction en contestation de validité du contrat. Dès lors, les conclusions de Mme O... et autres à fin d'annulation de la délibération du 28 septembre 2017 du conseil municipal de L'Haÿ-les-Roses approuvant le contrat litigieux, qui constitue un acte détachable du contrat, ne peuvent ainsi qu'être rejetées comme irrecevables.

En ce qui concerne la validité de la concession d'aménagement « Cœur de ville » du 2 novembre 2017 :

S'agissant des griefs soulevés par les requérants :

Quant à la convocation irrégulière du conseil municipal du 28 septembre 2017 :

10. Aux termes de l'article L. 2121-12 du code général des collectivités territoriales : « Dans les communes de 3 500 habitants et plus, une note explicative de synthèse sur les affaires soumises à délibération doit être adressée avec la convocation aux membres du conseil municipal. / Si la délibération concerne un contrat de service public, le projet de contrat ou de marché accompagné de l'ensemble des pièces peut, à sa demande, être consulté à la mairie par tout conseiller municipal dans les conditions fixées par le règlement intérieur. / Le délai de convocation est fixé à cinq jours francs. En cas d'urgence, le délai peut être abrégé par le maire sans pouvoir être toutefois inférieur à un jour franc. (...) ».

11. Il résulte de l'instruction que la convocation au conseil municipal du 28 septembre 2017 a été adressée aux conseillers municipaux par voie électronique le 22 septembre 2017, soit plus de cinq jours avant ledit conseil. Cette convocation était accompagnée de l'ordre du jour et des dossiers correspondants. Il résulte du rapport de transmission que les requérants ont téléchargé ladite convocation ainsi que les dossiers correspondant le 22 et le 23 septembre 2017. Par ailleurs, si les requérants soutiennent que le maire n'a pas respecté les modes de transmission obligatoires, ils n'apportent aucune précision sur ce point. Dès lors, le moyen tiré de l'irrégularité de la convocation des membres du conseil municipal doit être écarté.

Quant à l'erreur relative au choix de la procédure de passation :

12. Les requérants soutiennent que la commune a commis une erreur d'appréciation en choisissant de recourir à la procédure de passation des concessions d'aménagement transférant un risque à l'opérateur, dès lors que la convention relative au secteur « cœur de ville » ne prévoit pas un tel transfert et aurait le caractère d'un marché public.

13. Aux termes de l'article R*. 300-4 du code de l'urbanisme, dans sa rédaction alors en vigueur : « Les dispositions de l'ordonnance n° 2016-65 du 29 janvier 2016 relative aux contrats de concession, du décret n° 2016-86 du 1er février 2016 relatif aux contrats de concession et les dispositions de la présente sous-section sont applicables aux concessions d'aménagement lorsque le concessionnaire assume un risque économique lié à l'opération d'aménagement ». Aux termes de l'article 5 de l'ordonnance du 29 janvier 2016 relative aux contrats de concession : « (...) La part de risque transférée au concessionnaire implique une réelle exposition aux aléas du marché, de sorte que toute perte potentielle supportée par le concessionnaire ne doit pas être purement nominale ou négligeable. Le concessionnaire assume le risque d'exploitation lorsque, dans des conditions d'exploitation normales, il n'est pas assuré d'amortir les investissements ou les coûts qu'il a supportés, liés à l'exploitation de l'ouvrage ou du service ». L'existence d'un risque significatif assumé par l'aménageur doit s'apprécier au regard de l'ensemble des stipulations du contrat, et notamment du mode de rémunération retenu, de l'importance des apports et subventions de la collectivité publique, du sort des biens non commercialisés en fin de contrat et des garanties consenties par la personne publique contractante.

14. En l'espèce, il résulte de la concession d'aménagement du 2 novembre 2017 que l'opération « cœur de ville » s'étend sur 19 500 m² et comprend un programme d'aménagement d'espaces publics et de dévoiement de voiries, ainsi qu'un programme immobilier comprenant la création de logements, d'équipements publics, de lieux d'activités et de loisirs. Son article 3 fixe les missions de l'aménageur : rachat auprès de la ville des biens immobiliers compris dans le

périmètre de l'opération et gestion de ces biens, réalisation des études, démolition des bâtiments quand cela est nécessaire à l'opération, aménagement des sols, constitution des équipes en vue de la conception et de la réalisation des équipements publics d'infrastructure et de superstructure dont il a la maîtrise d'ouvrage et la commercialisation des biens immobiliers. Le point 21.1 intitulé « Rémunération de l'aménageur » stipule que *« sans préjudice des dispositions relatives aux éventuelles participations publiques, l'aménageur assure à ses risques et périls le financement et la réalisation de l'opération. / L'aménageur se rémunère sur l'opération d'aménagement et le résultat de celle-ci (...). / L'aménageur supporte seul les charges liées à la réalisation de l'opération d'aménagement. Les charges supportées par l'aménageur sont couvertes en premier lieu par les produits à venir des cessions, des concessions d'usage et des locations de terrains ou d'immeubles bâtis. / L'aménageur ne saurait prétendre à la révision des conditions économiques de la concession, du seul fait d'un écart constaté entre les comptes de la concession et le bilan financier prévisionnel de l'opération joint en annexe A. Seuls les événements dont la liste est fixée à l'article 33.2 ouvrent droit à rencontre entre les parties »*. Le point 21.3 intitulé « participations publiques au coût de l'opération » prévoit que la commune, en tant que concédant, participe à hauteur de 3 893 388 euros TTC pour les équipements publics destinés à être intégrés dans son patrimoine et de 819 080 euros au titre des apports en nature de terrains et bâtiments mais qu'elle ne donne aucune participation à l'équilibre de l'opération tel qu'il résulte du bilan prévisionnel. En vertu du point 21.4 intitulé « Avance(s) de trésorerie », la société Citallios ne peut pas demander à la ville le versement d'une avance en cas d'insuffisance provisoire de trésorerie. Des pénalités sont également prévues à l'article 25 en cas de retard dans la production des compte-rendu, des attestations d'assurance ou de mauvaise exécution de l'une de ses obligations. Enfin, le point 27.4 prévoit que si le solde de l'opération est positif, 30 % devra être reversé au concédant.

15. Il résulte de ce qui vient d'être dit que la concession d'aménagement du secteur « cœur de ville » transfère au concessionnaire le risque économique de l'opération d'aménagement en exposant le concessionnaire aux aléas du marché, au sens de l'article 5 de l'ordonnance du 29 janvier 2016. Si les requérants soutiennent qu'il ressort des documents de la consultation que la société Citallios connaissait l'ensemble des dépenses relatives à l'opération, dès lors qu'elle a participé aux études préalables, cette circonstance est sans incidence sur l'effectivité du risque transféré au concessionnaire par la concession d'aménagement. Il en va de même de la circonstance selon laquelle la société Citallios aurait déjà prévu un partenariat avec un promoteur, si bien que le montant des charges foncières aurait été déjà négocié. En tout état de cause, les requérants se fondent, pour étayer leurs allégations, sur les documents de la consultation alors que le transfert du risque économique doit être uniquement apprécié au vu des stipulations du contrat. Dès lors, ce moyen doit être écarté.

Quant à l'irrégularité de la procédure de passation :

16. Dans un premier temps, les requérants soutiennent qu'à la suite des négociations, la société Citallios a modifié son offre pour ajouter un parking souterrain et que la commune ne pouvait prendre en compte cette offre sans méconnaître le principe d'égalité de traitement entre les candidats.

17. Aux termes de l'article R. 300-9 du code de l'urbanisme, dans sa version applicable au litige : *« Lorsque le concédant est une collectivité territoriale ou un groupement de collectivités territoriales, l'organe délibérant désigne en son sein à la représentation proportionnelle à la plus forte moyenne les membres composant la commission chargée d'émettre un avis sur les propositions reçues, préalablement à l'engagement de la négociation prévue à l'article 46 de l'ordonnance n° 2016-65 du 29 janvier 2016 relative aux contrats de*

concession. Il désigne la personne habilitée à engager ces discussions et à signer la convention. Cette personne peut recueillir l'avis de la commission à tout moment de la procédure. / L'organe délibérant choisit le concessionnaire, sur proposition de la personne habilitée à mener les discussions et à signer la convention et au vu de l'avis ou des avis émis par la commission. ». Aux termes de l'article 46 de l'ordonnance du 29 janvier 2016 : *« Les autorités concédantes peuvent organiser librement une négociation avec un ou plusieurs soumissionnaires dans des conditions prévues par voie réglementaire. La négociation ne peut porter sur l'objet de la concession, les critères d'attribution ou les conditions et caractéristiques minimales indiquées dans les documents de la consultation ».*

18. Il résulte du rapport d'analyse des offres que quatre sociétés se sont déclarées candidates et ont été invitées à présenter une offre mais que seulement deux ont déposé une offre, la société Citallios et la société SADEV 94. La commune de L'Haÿ-les-Roses a procédé à des négociations en juillet 2017 avec ces deux sociétés. D'une part, en agissant ainsi, la commune n'a pas méconnu le principe d'égalité de traitement des candidats. D'autre part, il résulte de l'instruction que la société Citallios s'est bornée à préciser son offre et ne l'a pas modifiée substantiellement. Enfin, la seule circonstance que la société SADEV 94 n'a pas modifié son offre de départ, contrairement à la société Citallios, n'est pas davantage de nature à révéler une méconnaissance du principe d'égalité. Dès lors, la première branche de ce moyen doit être écartée.

19. Dans un deuxième temps, les requérants soutiennent que la société SEM 92, qui est devenue la société Citallios, s'est vue confier en 2015 des études pour le secteur « cœur de ville », qui ne sont pas mentionnées dans les documents de consultation. Ainsi, la société Citallios aurait bénéficié d'informations privilégiées par rapport aux autres candidats.

20. La circonstance que la société choisie comme aménageur ait été chargée d'études préalables en vue de la réalisation de l'opération d'aménagement n'est pas de nature à constituer un vice de la procédure d'attribution de la concession d'aménagement, dès lors qu'il ressort des pièces du dossier que ces études préalables avaient été intégrées au dossier de consultation de l'avis d'appel à candidatures et qu'il résulte du règlement de consultation que l'historique des études réalisées à la demande de la commune ainsi que le descriptif détaillé de l'opération figurent aux annexes du projet de traité. Le dossier de consultation transmis à chacun des candidats comprenait ainsi le projet de traité de concession d'aménagement et ses annexes, dont le cahier des charges, le règlement de la consultation, la grille de réponse financière et le calendrier prévisionnel pour la réalisation de l'opération. Le projet de traité pour le secteur « cœur de ville » comprenait une annexe F « cahier des charges et des annexes » et les annexes au cahier des charges comprennent « annexe n° 3 : étude d'impact ; annexe n° 4 : étude urbaine et paysagère ; annexe n° 5 : étude commerciale ; annexe n° 6 : étude stationnement et circulation (...) ». Dans ces conditions, l'ensemble des études préalables a été intégré dans le dossier de consultation et portée à la connaissance des candidats. Au surplus, il résulte de l'instruction que la société SEM 92, devenue Citallios, n'a pas réalisé les études elle-même mais était chargée d'une mission de coordination. Dès lors, la deuxième branche de ce moyen doit être écartée.

21. Dans un troisième temps, les requérants soutiennent qu'il ressort du rapport d'analyse des offres que l'offre de la société SADEV 94 était la plus avantageuse, dès lors qu'elle présentait un bilan financier à l'équilibre à hauteur de 2 euros sans participation de la commune, alors que l'offre de la société Citallios prévoit une participation de la commune à hauteur de 3 264 490 euros. Ils soutiennent également que cette société était sélectionnée comme aménageur par l'ancienne équipe municipale et la nouvelle municipalité a manifesté son souhait

de rompre tous les contrats conclus par l'ancienne équipe. Ainsi, la société SADEV 94 n'a pas pu bénéficier d'une égalité de traitement entre les candidats.

22. Toutefois, d'une part, il résulte de l'instruction que les offres des candidats étaient jugées à l'aune de plusieurs critères, classés par ordre décroissant d'importance : « *résultat, cohérence et pertinence du bilan financier (...)* ; *cohérence de la proposition du candidat avec les attendus du cahier des charges (...)* ; *aptitude à conduire l'opération (...)* ; *moyens de communication et de concertation mis en œuvre (...)* ; *engagements du candidat à s'inscrire dans une démarche de développement durable (...)* ». Ainsi, les requérants ne peuvent soutenir que l'offre de la société SADEV 94 était meilleure que celle de la société Citallios en se fondant uniquement sur son bilan financier. D'autre part, il résulte du rapport d'analyse des offres que, s'agissant du premier critère, le bilan financier de la société SADEV 94 présentait un flou concernant le montant de la participation de la commune, qui n'a pas été précisé, et des imprécisions et des omissions sur certains aspects, qui ne permettaient pas à la commune d'avoir une vision globale claire et rassurante sur le bilan financier de l'opération, alors que le bilan financier de la société Citallios correspondait parfaitement aux attentes de la commune. S'agissant du quatrième critère, l'offre de la société SADEV 94 a été jugée peu satisfaisante en raison notamment du peu d'informations apportées. L'offre de la société Citallios a reçu de meilleures appréciations que la société SADEV 94 pour tous les critères. Enfin, si les requérants soutiennent que la nouvelle municipalité a souhaité rompre avec les précédents principes d'aménagement communal, ils n'apportent, en tout état de cause, aucun élément permettant de venir au soutien de leurs allégations. Dès lors, cette troisième branche du moyen doit être écartée et le moyen tiré de l'irrégularité de la procédure doit être écarté dans son ensemble.

Quant à l'aspect financier du contrat de concession d'aménagement :

23. D'une part, aux termes de l'article L. 300-4 du code de l'urbanisme : « *L'Etat et les collectivités territoriales, ainsi que leurs établissements publics, peuvent concéder la réalisation des opérations d'aménagement prévues par le présent code à toute personne y ayant vocation. (...) / Le concessionnaire assure la maîtrise d'ouvrage des travaux, bâtiments et équipements concourant à l'opération prévus dans la concession, ainsi que la réalisation des études et de toutes missions nécessaires à leur exécution. Il peut être chargé par le concédant d'acquérir des biens nécessaires à la réalisation de l'opération, y compris, le cas échéant, par la voie d'expropriation ou de préemption. Il procède à la vente, à la location ou à la concession des biens immobiliers situés à l'intérieur du périmètre de la concession* ». Aux termes de l'article L. 300-5 du code de l'urbanisme : « *(...) II. – Lorsque le concédant décide de participer au coût de l'opération, sous forme d'apport financier ou d'apport en terrains, le traité de concession précise en outre, à peine de nullité : / 1° Les modalités de cette participation financière, qui peut prendre la forme d'apports en nature ; / 2° Le montant total de cette participation et, s'il y a lieu, sa répartition en tranches annuelles ; / 3° Les modalités du contrôle technique, financier et comptable exercé par le concédant ; à cet effet, le concessionnaire doit fournir chaque année un compte rendu financier comportant notamment en annexe : / a) Le bilan prévisionnel actualisé des activités, objet de la concession, faisant apparaître, d'une part, l'état des réalisations en recettes et en dépenses et, d'autre part, l'estimation des recettes et dépenses restant à réaliser ; / b) Le plan de trésorerie actualisé faisant apparaître l'échéancier des recettes et des dépenses de l'opération ; / c) Un tableau des acquisitions et cessions immobilières réalisées pendant la durée de l'exercice. (...)* ».

24. D'autre part, aux termes de l'article L. 311-4 du même code : « *Il ne peut être mis à la charge de l'aménageur de la zone que le coût des équipements publics à réaliser pour*

répondre aux besoins des futurs habitants ou usagers des constructions à édifier dans la zone. (...) ».

Sur la régularité des participations d'urbanisme aux équipements publics mis à la charge de l'aménageur :

25. Dans un premier temps, les requérants soutiennent que le traité de concession du secteur « cœur de ville » prévoit la participation de la société Citallios au coût des équipements publics alors que cette participation n'est possible que dans le cadre des ZAC.

26. D'abord, il résulte des dispositions citées aux points 23, que dans le cadre d'une concession d'aménagement, le concessionnaire finance l'opération dans son ensemble et, par conséquent, les équipements publics, et que la participation du concédant au coût de l'opération n'est pas obligatoire. Si l'article L. 311-4 du code de l'urbanisme cité au point 24, et relatif aux zones d'aménagement concertée (« ZAC »), invoqué par les requérants, prévoit expressément une participation de l'aménageur aux coûts des équipements publics, cette circonstance n'a pas pour effet, contrairement à ce qui est soutenu, d'exclure cette participation dans les projets qui ne sont pas compris dans les ZAC.

27. Ensuite, si les requérants soutiennent que la participation de la société Citallios a pour objet de faire payer deux fois le coût des équipements publics aux constructeurs, ce moyen est inopérant dès lors qu'il se rapporte à l'exécution et non à la validité du contrat. De même, les requérants ne peuvent utilement invoquer le principe de non-cumul des participations d'urbanisme, dès lors que le traité de concession d'aménagement n'a pas pour objet de faire peser sur la société Citallios une participation d'urbanisme, qu'elle répercuterait sur les constructeurs.

28. Il résulte de ce qui précède que la première branche du moyen doit être écartée.

29. Dans un second temps, les requérants soutiennent que le coût des équipements publics mis à la charge de l'aménageur est disproportionné, dès lors qu'il ne peut lui être imputé que la seule part des équipements publics répondant aux besoins des habitants dans le secteur de l'opération. Toutefois, si les requérants ne l'invoquent pas explicitement, ils doivent être regardés comme invoquant la méconnaissance des dispositions de l'article L. 311-4 du code de l'urbanisme citées au point 24. Cependant, il est constant que l'opération litigieuse n'est pas située dans une ZAC. Au contraire, l'article L. 300-4 du code de l'urbanisme prévoit la prise en charge par le concessionnaire de tous les travaux concourant à l'opération prévus dans la concession, sans limitation relative aux besoins des habitants dans le secteur de l'opération. Dès lors, ce moyen est inopérant. En tout état de cause, les requérants n'apportent aucun élément permettant d'apprécier le caractère disproportionné du coût des équipements publics à la charge de la société Citallios dès lors que, comme il a été dit précédemment, la commune n'avait aucune obligation de participer à ce coût.

30. Il résulte de ce qui précède que la seconde branche du moyen doit être écartée. Dès lors le moyen doit être écarté dans son ensemble.

Sur la régularité des subventions accordées au concessionnaire :

31. Les requérants soutiennent que le traité de concession du secteur « cœur de ville » ne comporte aucune des modalités obligatoires relatives à la subvention accordée au concessionnaire en méconnaissance de l'article L. 300-5 du code de l'urbanisme cité au point 23.

32. Toutefois, le point 21.3.1 « Participations du concédant » du traité de concession du secteur « cœur de ville » stipule que la participation du concédant s'élève à la somme de 3 893 388 euros TTC au titre des équipements publics destinés à être intégrés dans le patrimoine du concédant et de 819 080 euros au titre des apports en nature de terrains et de bâtiment. Il précise également les modalités de versement de la participation de la commune aux équipements publics, qui prend la forme d'un échéancier. L'article 22 du traité stipule que l'aménageur doit tenir sa comptabilité de manière à faire apparaître distinctement les comptes propres à l'opération, afin de permettre à la commune d'exercer son droit à un contrôle comptable et financier (point 22.1), que l'aménageur doit adresser chaque année un compte-rendu financier et comptable, qui comportera notamment le bilan financier prévisionnel actualisé, le plan global de trésorerie, dans lequel figurera un tableau détaillé des acquisitions et cessions immobilières réalisées pendant la durée de l'exercice écoulé, et le rapport d'activité annuel (point 22.2). Le point 22.3 stipule que la commune pourra se faire présenter toutes pièces nécessaires à la vérification des compte-rendu.

33. Ainsi, le traité de concession d'aménagement du secteur « cœur de ville » comprend toutes les mentions exigées à l'article L. 300-5 du code de l'urbanisme. Dès lors, ce moyen doit être écarté.

Quant à l'illégalité du transfert de la maîtrise d'ouvrage des équipements publics :

34. Les requérants soutiennent que dès lors que le département était seul compétent pour l'aménagement des routes départementales, la commune ne pouvait transférer au concessionnaire, dans le cadre de la convention litigieuse, la maîtrise d'ouvrage de l'aménagement qualitatif sur la rue Jean Jaurès entre la rue Watel et la rue des Tournelles.

35. D'une part, l'article L. 300-4 du code de l'urbanisme, cité au point 23, prévoit que le concessionnaire d'une opération d'aménagement assure la maîtrise d'ouvrage des travaux, bâtiments et équipements concourant à l'opération prévus dans la concession, ainsi que la réalisation des études et de toutes missions nécessaires à leur exécution. Aux termes de l'article L. 3213-3 du code général des collectivités territoriales : « *Le conseil départemental délibère sur les questions relatives à la voirie départementale dans les conditions prévues par les dispositions des articles L. 131-1 à L. 131-8 du code de la voirie routière* ». Aux termes de l'article L. 131-2 du code de la voirie routière : « (...) *Les dépenses relatives à la construction, à l'aménagement et à l'entretien des routes départementales sont à la charge du département* ».

36. D'autre part, l'article 14, relatif à la « maîtrise d'ouvrage de l'aménageur » du traité de concession, en son point 14.1, stipule que « *l'aménageur prend à sa charge les études, la réalisation et le financement des équipements publics d'infrastructure et de superstructure conformément au programme des équipements publics figurant en annexe G. (...)* ». L'annexe G au traité de concession mentionne que les travaux d'aménagement qualitatifs de la rue Jean Jaurès entre la rue Watel et la rue des Tournelles comportant la reprise des réseaux si nécessaire, auront pour destinataire le département. Le point 3.2 « Périmètre de l'opération » mentionne que « *Le conseil départemental devra être consulté pour accord en cas de modification de ses biens* ».

37. Enfin, aux termes de l'article L. 2213-1 du code général des collectivités territoriales : « *Le maire exerce la police de la circulation sur les routes nationales, les routes départementales et les voies de communication à l'intérieur des agglomérations, sous réserve*

des pouvoirs dévolus au représentant de l'Etat dans le département sur les routes à grande circulation. (...) »

38. Il est constant que la rue Jean Jaurès, dont une partie est comprise dans le périmètre de l'opération d'aménagement de laquelle elle définit la limite ouest, fait partie du domaine public du département du Val-de-Marne. Or il résulte des dispositions citées au point 35 que, en tant que propriétaire de cet ouvrage, seul ledit département pouvait légalement, en sa qualité de maître de l'ouvrage, soit contracter en vue de faire procéder à des travaux sur son domaine, soit le cas échéant déléguer la maîtrise d'ouvrage publique d'une telle opération dans le respect des exigences imposées par la loi du 12 juillet 1985.

39. Ainsi, la commune de L'Haÿ-les-Roses n'avait pas compétence pour confier à un tiers des travaux sur la rue Jean Jaurès dans le cadre d'une concession d'aménagement. A cet égard, la commune ne peut ni utilement faire valoir que le traité de concession prévoit en son point 3.2 une consultation pour accord du conseil départemental en cas de modification de ses biens, ni soutenir que les travaux confiés par la commune à l'aménageur se rattacheraient aux pouvoirs de police du maire sur les voies situées à l'intérieur des agglomérations prévus par l'article L. 2213-1 du code général des collectivités territoriales dès lors qu'il ne résulte pas de l'instruction que les travaux prévus auraient eu pour objet d'améliorer la sécurité des usagers de cette voie et pourraient ainsi se rattacher à l'exercice des pouvoirs de police du maire. Dès lors, la concession d'aménagement du 2 novembre 2017 est entachée d'une irrégularité sur ce point.

40. Il résulte de tout ce qui précède que la concession d'aménagement du 2 novembre 2017 est entachée d'un vice d'incompétence en ce qu'elle prévoit des travaux d'aménagement qualitatifs sur la rue Jean Jaurès de la commune de L'Haÿ-les-Roses entre la rue Watel et la rue des Tournelles.

S'agissant des griefs soulevés par les intervenants :

41. En premier lieu, si les intervenants soutiennent que les élus du conseil municipal de L'Haÿ-les-Roses et de l'EPT Grand-Orly Seine Bièvre ont été privés de tous les éléments d'informations et d'appréciation, les empêchant de prendre leur décision en toute connaissance de cause, d'une part, les conseillers municipaux ont été destinataires de tous les documents nécessaires à leur appréciation, tels que le rapport de présentation du choix du concessionnaire, d'autre part, les conseillers territoriaux n'avaient pas à être informés dès lors que le contrat litigieux a été adopté par la commune de L'Haÿ-les-Roses. Dès lors, ce moyen doit être écarté.

42. En deuxième lieu, aux termes de l'article L. 1311-9 du code général des collectivités territoriales : *« Les projets d'opérations immobilières mentionnés à l'article L. 1311-10 doivent être précédés, avant toute entente amiable, d'une demande d'avis de l'autorité compétente de l'Etat lorsqu'ils sont poursuivis par les collectivités territoriales, leurs groupements et leurs établissements publics. (...) »*. Aux termes de l'article L. 1311-10 de ce code : *« Ces projets d'opérations immobilières comprennent : / 1° Les baux, accords amiables et conventions quelconques ayant pour objet la prise en location d'immeubles de toute nature d'un loyer annuel, charges comprises, égal ou supérieur à un montant fixé par l'autorité administrative compétente ; / 2° Les acquisitions à l'amiable, par adjudication ou par exercice du droit de préemption, d'immeubles, de droits réels immobiliers, de fonds de commerce et de droits sociaux donnant vocation à l'attribution, en pleine propriété, d'immeubles ou de parties d'immeubles, d'une valeur totale égale ou supérieure à un montant fixé par l'autorité administrative compétente, ainsi que les tranches d'acquisition d'un montant inférieur, mais faisant partie d'une opération d'ensemble d'un montant égal ou supérieur ; / 3° Les acquisitions poursuivies par voie*

d'expropriation pour cause d'utilité publique. ». Enfin, aux termes de l'article L. 2241-1 de ce code : « (...) Toute cession d'immeubles ou de droits réels immobiliers par une commune de plus de 2 000 habitants donne lieu à délibération motivée du conseil municipal portant sur les conditions de la vente et ses caractéristiques essentielles. Le conseil municipal délibère au vu de l'avis de l'autorité compétente de l'Etat. Cet avis est réputé donné à l'issue d'un délai d'un mois à compter de la saisine de cette autorité. ».

43. Si les intervenants entendent soulever une méconnaissance des dispositions des articles L. 1311-10 et L. 2241-1 du code général des collectivités territoriales, il résulte de l'instruction que la concession d'aménagement litigieuse n'entre pas dans les cas énoncés par ces dispositions, pour lesquels l'avis du domaine est exigé. En tout état de cause, si la concession d'aménagement prévoit la cession de terrains à la société Citallios, la consultation du service des domaines prévue au troisième alinéa précité de l'article L. 2241-1 du code général des collectivités territoriales préalablement à la délibération du conseil municipal portant sur la cession d'un immeuble ou de droits réels immobiliers par une commune de plus de 2 000 habitants ne présente pas le caractère d'une garantie et les intervenants n'apportent aucun élément permettant d'établir que cet avis aurait eu une incidence sur le sens de la délibération approuvant le contrat. Dès lors, ce moyen doit être écarté.

44. En troisième et dernier lieu, les intervenants soutiennent que les subventions prévues par les concessions sont calculées sur des bases erronées et devront être versées par l'EPT du Grand-Orly Seine Bièvre. Toutefois, ce dernier n'était pas compétent en matière d'aménagement à la date de la concession litigieuse. Par ailleurs, un tel moyen n'est pas relatif à la passation du contrat mais à son exécution. Dès lors, ce moyen doit être écarté.

45. Il résulte de tout ce qui précède que les requérants et les intervenants sont seulement fondés à soutenir que la concession d'aménagement du 2 novembre 2017 est entachée d'un vice d'incompétence en ce qu'elle prévoit des travaux d'aménagement qualitatifs sur la rue Jean Jaurès entre la rue Watel et la rue des Tournelles.

S'agissant de l'office du juge :

46. Saisi ainsi par un tiers dans les conditions définies au point 4, de conclusions contestant la validité du contrat ou de certaines de ses clauses, il appartient au juge du contrat, après avoir vérifié que l'auteur du recours autre que le représentant de l'Etat dans le département ou qu'un membre de l'organe délibérant de la collectivité territoriale ou du groupement de collectivités territoriales concerné se prévaut d'un intérêt susceptible d'être lésé de façon suffisamment directe et certaine et que les irrégularités qu'il critique sont de celles qu'il peut utilement invoquer, lorsqu'il constate l'existence de vices entachant la validité du contrat, d'en apprécier l'importance et les conséquences. Ainsi, il lui revient, après avoir pris en considération la nature de ces vices, soit de décider que la poursuite de l'exécution du contrat est possible, soit d'inviter les parties à prendre des mesures de régularisation dans un délai qu'il fixe, sauf à résilier ou résoudre le contrat. En présence d'irrégularités qui ne peuvent être couvertes par une mesure de régularisation et qui ne permettent pas la poursuite de l'exécution du contrat, il lui revient de prononcer, le cas échéant avec un effet différé, après avoir vérifié que sa décision ne portera pas une atteinte excessive à l'intérêt général, soit la résiliation du contrat, soit, si le contrat a un contenu illicite ou s'il se trouve affecté d'un vice de consentement ou de tout autre vice d'une particulière gravité que le juge doit ainsi relever d'office, l'annulation totale ou partielle de celui-ci. Il peut enfin, s'il en est saisi, faire droit, y compris lorsqu'il invite les parties à prendre des mesures de régularisation, à des conclusions tendant à l'indemnisation du préjudice découlant de l'atteinte à des droits lésés.

47. Il résulte de ce qui a été dit au point 40 que la concession d'aménagement du 2 novembre 2017 est entachée d'un vice partiel d'incompétence. D'une part, un tel vice, d'une particulière gravité, n'est pas, eu égard à sa nature, régularisable. D'autre part, les clauses relatives aux travaux de la rue Jean Jaurès ont trait à un équipement public précisément identifié, accessoire dans l'équilibre global de l'opération compte tenu tant de la nature des travaux qui ne portent que sur la rénovation de la chaussée, que de leur montant qui représente moins de 1,5% du montant global de l'opération, et de leur caractère dissociable du reste du projet eu égard à leur localisation en périphérie ouest du périmètre de l'opération alors qu'il n'est pas établi que lesdits travaux auraient constitué une condition déterminante pour les parties dans la conclusion du contrat. Enfin, l'intérêt général ne commande pas que cette annulation soit accompagnée d'un effet différé, dès lors, d'abord, qu'en réponse au moyen d'ordre public du tribunal, les parties ont fait valoir que les travaux sur la rue Jean Jaurès n'ont pas débuté et, ensuite, que l'intérêt général ne saurait résulter, sans autre précision, de la seule nécessité de réaliser les aménagements prévus au contrat et de ne pas entraîner de retard dans le déroulement de l'opération dans l'intérêt du développement du territoire.

48. Il résulte de tout ce qui précède qu'il y a lieu d'annuler les clauses de la concession d'aménagement du secteur « cœur de ville » de la commune de L'Haÿ-les-Roses du 2 novembre 2017 ainsi que ses annexes, et notamment son annexe G, en tant qu'elles confient à la société Citallios la maîtrise d'ouvrage pour la réalisation de travaux d'aménagement de la chaussée de la rue Jean Jaurès.

Sur les frais liés au litige :

49. 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.* ».

50. Eu égard aux circonstances de l'espèce, les conclusions présentées par la commune de L'Haÿ-les-Roses et par la société Citallios, en application des dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative, sont rejetées.

D E C I D E :

Article 1^{er} : L'intervention de M. E... M..., Mme Q... A..., Mme D... G..., M. P... C... et M. K... N... est admise.

Article 2 : Il n'y a plus lieu de statuer sur les conclusions dirigées contre la convention du 6 novembre 2017 relative au secteur « Locarno » et la délibération du 28 septembre 2017 approuvant cette convention.

Article 3 : Les clauses de la concession d'aménagement du secteur cœur de ville de la commune de L'Haÿ-les-Roses du 2 novembre 2017 ainsi que ses annexes, et notamment son annexe G, sont annulées en tant qu'elles confient à la société Citallios la maîtrise d'ouvrage pour la réalisation de travaux d'aménagement de la chaussée de la rue Jean Jaurès.

Article 4 : Le surplus des conclusions de Mme O..., de M. F..., de Mme B... et de M. M..., Mme A..., Mme G..., M. C... et M. N... est rejeté.

Article 5 : Les conclusions présentées par la commune de L'Haÿ-les-Roses sont rejetées.

Article 6 : Les conclusions présentées par la société Citallios sont rejetées.

Article 7 : Le présent jugement sera notifié à Mme J... O..., à M. L... F..., à Mme H... B..., à la commune de l'Haÿ-les-Roses, à la société Citallios, à M. E... M..., à Mme Q... A..., à Mme D... G..., à M. P... C... et à M. K... N....

Copie en sera adressée au préfet du Val-de-Marne.

Délibéré après l'audience du 26 janvier 2021, à laquelle siégeaient :

M. Gracia président,
M. Thebault, conseiller,
Mme Salenne-Bellet, conseillère.

Rendu public par mise à disposition au greffe le 18 février 2021.

Le rapporteur,

Le président,

J. Salenne-Bellet

J-Ch Gracia

La greffière,

C. Mahieu

La République mande et ordonne au préfet du Val-de-Marne, en ce qui le 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,
La greffière,