

Le : 07/04/2020

CAA de NANTES

**N° 17NT00930**

Inédit au recueil Lebon

**5ème chambre**

M. LENOIR, président

M. Eric SACHER, rapporteur

M. DURUP de BALEINE, rapporteur public

SELARL GENESIS AVOCATS, avocat(s)

lecture du lundi 23 juillet 2018

**REPUBLIQUE FRANCAISE**  
**AU NOM DU PEUPLE FRANCAIS**

Vu la procédure suivante :

Procédure contentieuse antérieure :

La SCI Val de Sarthe demandé, à titre principal, au tribunal administratif de Nantes d'annuler la délibération du 20 novembre 2014 par laquelle le conseil de la communauté urbaine Le Mans Métropole a approuvé un projet de convention de projet urbain partenarial conclu avec la société Benermans, approuvé le programme des équipements publics, autorisé son président à signer ladite convention ainsi que tous les actes et documents relatifs à la mise en oeuvre de celle-ci, et a inscrit au budget les recettes et crédits nécessaires ; à titre subsidiaire, d'annuler la convention conclue le 27 novembre 2014 entre la communauté urbaine Le Mans Métropole et la société Benermans.

Par un jugement n° 1500620 du 26 janvier 2017, le tribunal administratif de Nantes a rejeté sa demande.

Procédure devant la cour :

Par une requête, enregistrée le 17 mars 2017, la SCI Val de Sarthe, représentée par MeA..., demande à la cour :

1°) d'annuler ce jugement du tribunal administratif de Nantes du 26 janvier 2017 en tant qu'il n'a pas fait droit à sa demande tendant à annuler la délibération du 20 novembre 2014 et la convention du 27 novembre 2014 mentionnées ci-dessus ;

2°) de mettre à la charge de la communauté urbaine Le Mans Métropole la somme de 3000 euros au titre des dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Elle soutient que :

- le jugement attaqué n'a pas exposé les motifs qui le conduisaient à écarter sa demande de requalification du recours en annulation pour excès de pouvoir en recours de pleine juridiction ;
- ni sa note en délibéré produite le 16 janvier 2017, ni celle produite par la société Benermans le 16 janvier 2017 ni celle de la communauté urbaine du Mans le 24 janvier 2017 n'ont été examinées malgré l'importance de la décision du Conseil d'Etat intervenue après l'audience ;
- c'est à tort que le tribunal administratif de Nantes a jugé irrecevable son recours en considérant comme inopérants les moyens tirés de la violation de l'article L. 332-11-3 du code de l'urbanisme dirigés contre la délibération du 20 novembre 2014 en tant qu'elle approuve le programme des équipements publics du PUP ; en l'absence de lien avec le service public et de clauses exorbitantes du droit commun, la convention de PUP litigieuse ne saurait être qualifiée de contrat administratif ; le tribunal administratif aurait donc dû juger recevable sa demande et prononcer l'annulation de la délibération du 20 novembre 2014 du conseil de la communauté urbaine Le Mans Métropole ;
- le tribunal aurait dû requalifier sa demande formée le 23 janvier 2015 en recours de pleine juridiction ;
- le jugement litigieux encourt l'annulation en tant qu'il a écarté comme étant inopérant les moyens tirés de la violation de l'article L. 332-11-3 du code de l'urbanisme dirigés contre la délibération du 20 novembre 2014 ;
- le jugement litigieux encourt l'annulation en tant qu'il a écarté le moyen tiré de l'illégalité de la délibération litigieuse du fait de l'absence d'accord du département quant aux modalités de réalisation et de financement de travaux relevant de sa compétence ;
- la convention litigieuse méconnaît les dispositions de l'article L. 332-11-3 I du code de l'urbanisme, dès lors qu'elle comprend, dans le périmètre du projet urbain partenarial, des parcelles situées en zone NP du plan local d'urbanisme de la commune du Mans ;
- la société Benermans n'est pas propriétaire et ne dispose d'aucun titre sur les parcelles cadastrées section OX n°96, 98 et 100 situées sur le territoire de la commune du Mans ;

- la convention méconnaît les articles L. 332-11-3 I et L. 332-11-4 du code de l'urbanisme dès lors que le périmètre de la convention ne correspond pas au terrain d'assiette de l'opération projetée, dans la mesure où il inclut les parcelles cadastrales section n°96, 98 et 100 qui ne supporteront aucune construction ni aménagement dans ce cadre ;

- la convention litigieuse, en tant qu'elle accorde un avantage substantiel à la société Benermans, est entachée d'une erreur manifeste d'appréciation ;

- les conseillers communautaires n'ont pas bénéficié d'une information suffisante, préalablement à l'adoption de la délibération du 20 novembre 2014.

Par un mémoire en défense, enregistré le 5 février 2018, la communauté urbaine Le Mans Métropole, représentée par MeE..., conclut au rejet de la requête et à ce que la SCI Val de Sarthe lui verse la somme de 4 000 euros au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Elle soutient que la demande de la SCI Val de Sarthe est irrecevable et qu'aucun des moyens soulevés n'est fondé.

Par un mémoire, enregistré le 12 février 2018, la Société Benermans, représentée par Me B...et MeF..., conclut au rejet de la requête et à ce que la SCI Val de Sarthe lui verse la somme de 5 000 euros au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Elle soutient que la demande de la SCI Val de Sarthe est irrecevable et qu'aucun des moyens soulevés n'est fondé.

Par un mémoire enregistré le 16 février 2018, la SNC Retail Prodev et la société civile immobilière IF Bener, représentées par MeC..., concluent au rejet de la requête et à ce que leur soit versée la somme de 8 000 euros chacune au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Elles soutiennent que la demande de la SCI Val de Sarthe est irrecevable et qu'aucun des moyens présentés n'est fondé.

Par ordonnance du 8 mars 2018, la clôture d'instruction a été fixée au 29 mars 2018.

Un mémoire présenté par la SCI Val de Sarthe a été enregistré le 23 avril 2018, postérieurement à la clôture d'instruction.

Vu les autres pièces du dossier.

Vu :

- le code de l'urbanisme ;
- 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 M. Sacher,
- les conclusions de M. Durup de Baleine, rapporteur public,
- et les observations de MeG..., représentant la SCI Val de Sarthe, de MeD..., substituant MeE..., représentant Le Mans Métropole et de MeF..., représentant la société Benermans.

1. Considérant que la SCI Val de Sarthe relève appel du jugement par lequel le tribunal administratif de Nantes a rejeté sa demande tendant, à titre principal, à l'annulation de la délibération du 20 novembre 2014 par laquelle le conseil de la communauté urbaine Le Mans Métropole a approuvé le projet de convention de projet urbain partenarial (PUP) conclu avec la société Benermans pour l'aménagement d'un parc d'activités commerciales situé dans le secteur de Béner sur le territoire des communes du Mans et d'Yvré l'Evêque, a approuvé le programme des équipements publics et a autorisé son président à signer la convention en question, a décidé d'inscrire au budget communautaire les recettes et crédits nécessaires et a autorisé la signature de tous les actes et documents relatifs à la mise en oeuvre de celle-ci ; qu'à titre subsidiaire, la requérante demande que soit prononcée l'annulation de la convention conclue par la communauté urbaine Le Mans Métropole avec la société Benermans le 27 novembre 2014 ;

Sur la régularité du jugement attaqué :

2. Considérant qu'aux termes de l'article R. 741-2 du code de justice administrative : " La décision mentionne que l'audience a été publique (...). / Elle contient le nom des parties, l'analyse des conclusions et des mémoires ainsi que les visas des dispositions législatives ou réglementaires dont il est fait application / (...) Mention est également faite de la production d'une note en délibéré " ;

3. Considérant qu'il ressort de la lecture des pièces de la procédure suivie devant le tribunal qu'une note en délibéré a été produite par la SCI Val de Sarthe après l'audience tenue le 15 décembre 2016 ; que cette note en délibéré a été enregistrée au greffe du tribunal le 16 janvier 2017 ; que le jugement du 26 janvier 2017 ne vise pas cette note en délibéré et est ainsi entaché d'irrégularité dès lors qu'il méconnaît les dispositions de l'article R.741-2 du code de justice administrative mentionnées au point 2 ; qu'en conséquence, la SCI Val de Sarthe est fondée à en demander l'annulation ;

4. Considérant qu'il y a lieu d'évoquer et de statuer sur les conclusions présentées par la SCI Val de Sarthe ;

Sur les conclusions, présentées à titre principal, à fin d'annulation de la délibération du 20 novembre 2014 :

Sur la fin de non-recevoir opposée en défense :

5. Considérant qu'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 ; que 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 ; que la légalité 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 ;

6. Considérant qu'aux termes de l'article L. 332-11-3 du code de l'urbanisme : " I. - Dans les zones urbaines et les zones à urbaniser délimitées par les plans locaux d'urbanisme ou les documents d'urbanisme en tenant lieu, lorsqu'une ou plusieurs opérations d'aménagement ou de construction nécessitent la réalisation d'équipements autres que les équipements propres mentionnés à l'article L. 332-15, le ou les propriétaires des terrains, le ou les aménageurs et le ou les constructeurs peuvent conclure avec la commune ou l'établissement public compétent en matière de plan local d'urbanisme ou le représentant de l'Etat, dans le cadre des opérations d'intérêt national mentionnées à l'article L. 121-2, une convention de projet urbain partenarial prévoyant la prise en charge financière de tout ou partie de ces équipements. (...) " ; qu'aux termes de l'article L. 332-11-4 du même code : " Dans les communes où la taxe d'aménagement a été instituée, les constructions édifiées dans le périmètre délimité par une convention prévue à l'article L. 332-11-3 sont exclues du champ d'application de cette taxe pendant un délai fixé par la convention, qui ne peut excéder dix ans. " ;

7. Considérant qu'il résulte de l'instruction que la convention dont la signature a été autorisée par la délibération attaquée du 20 novembre 2014 prévoit la participation de la société Benermans au financement d'équipements publics dans le cadre d'une opération de réalisation d'un hypermarché, d'une galerie marchande, d'un magasin d'ameublement et de vingt-et-un autres commerces sur le territoire des communes du Mans et d'Yvré l'Evêque ; que l'article 4 de cette convention prévoit que la communauté urbaine le Mans Métropole s'oblige à réaliser, dans un délai de 18 mois à compter de la prise d'effet des obligations des parties mentionnée à l'article 8.2 de cette même convention, divers travaux

de voirie (création d'un giratoire et d'un échangeur, aménagement et prolongement d'une voie publique), le coût prévisionnel de ces travaux étant estimé à une somme de 1 554 724 euros TTC ; que l'article 5.2 de la convention prévoit que la société Benermans participera à l'opération grâce à un apport de terrains non-bâti et au versement d'une contribution financière de 1 436 668 euros ; que l'article 6 de la convention stipule que la société Benermans sera exonérée du paiement de la part intercommunale de la taxe d'aménagement afférente au périmètre défini par le projet urbain partenarial pendant une durée de 10 ans ; qu'ainsi, eu égard à son objet et au caractère exorbitant de l'exonération de taxe d'aménagement figurant à son article 6, cette convention doit être regardée comme revêtant le caractère d'un contrat administratif ;

8. Considérant qu'il résulte également de l'instruction que la convention de PUP mentionnée au point 1 a été signée le 27 novembre 2014 et que mention de cette signature ainsi que de ses caractéristiques a été publiée au bulletin officiel des marchés publics le 12 mai 2015 ; que la SCI Val de Sarthe est tiers au contrat conclu entre la communauté urbaine Le Mans Métropole et la société Benermans ; qu'en conséquence, elle n'est pas, comme rappelé au point 5, recevable à contester, par la voie du recours pour excès de pouvoir, seule voie de recours qu'elle a utilisée au cours du délai de deux mois ouvert à la suite de la publication citée ci-dessus, la légalité de la délibération attaquée en tant qu'elle approuve la convention de PUP avec la société Benermans ; que la requérante n'est, de même, pas recevable à contester cette même délibération en tant qu'elle autorise le président de la communauté à signer cette convention, à inscrire au budget communautaire des recettes et crédits nécessaires à son exécution et à signer tous les actes et documents relatifs à sa mise en oeuvre, ces actes étant également insusceptibles d'être contestés par des tiers dans le cadre d'un recours pour excès de pouvoir ;

Sur la légalité de la délibération attaquée en tant qu'elle approuve le programme des équipements publics :

9. Considérant que les conclusions à fin d'annulation de la délibération attaquée présentées par la société requérante sont recevables en tant seulement que celle-ci approuve le programme des équipements publics, cet acte étant détachable de la convention de PUP ;

10. Considérant, en premier lieu, que les circonstances que la convention de projet urbain partenarial litigieuse méconnaît les dispositions précitées de l'article L. 332-11-3 du code de l'urbanisme relatives à l'objet d'une telle convention et inclurait dans son périmètre, les parcelles cadastrées section OX n°s 96, 98 et 100, alors que celles-ci sont classées en zone NP et que la société Benermans n'en a pas la maîtrise foncière sont, en tout état de cause, sans influence sur la légalité de la délibération attaquée en tant qu'elle approuve le programme des équipements publics ;

11. Considérant, en deuxième lieu, qu'il ressort des pièces du dossier que, par courrier du 23 mai 2014, le conseil général du département de la Sarthe a donné un accord de principe à l'ensemble des travaux devant être réalisés sur son domaine public ; qu'en outre, cette même collectivité a donné son accord pour la réalisation de deux bretelles

d'accès aux sites concernés par l'opération d'aménagement en cause, au doublement des voies de l'avenue du Mans et au prolongement de la rue de l'Eventail jusqu'à la route départementale 313 par courrier du 4 novembre 2014 auquel était joint un projet de convention d'autorisation d'occupation du domaine public départemental ; que, par suite, le moyen tiré de ce que la délibération attaquée serait illégale en tant qu'elle porterait sur des travaux effectués sans l'accord préalable du département manque en fait ;

12. Considérant, en troisième lieu, qu'il ressort également des pièces du dossier que le moyen tiré de ce que les conseillers communautaires n'auraient pas disposé d'une information suffisante avant l'adoption de la délibération du 20 novembre 2014 manque en fait, l'ensemble des informations nécessaires concernant tant l'objet que le chiffrage financier du projet figurant notamment dans la note de synthèse et le projet de convention communiqués aux conseillers communautaires préalablement au vote du 20 novembre 2014 ;

13. Considérant, en dernier lieu, que la société requérante soutient que la convention approuvée par la délibération litigieuse confère un avantage illégal à la société Benermans, dès lors que l'avantage que cette dernière retire de l'exonération de la taxe d'aménagement pendant une période de dix ans est disproportionné au regard du coût des équipements publics que celle-ci devra financer dans le cadre de convention en cause et est ainsi entachée de détournement de pouvoir ; que, cependant, ainsi qu'il a été dit au point 8, seules sont recevables dans la présente instance les conclusions dirigées contre la délibération en tant qu'elle approuve le programme des équipements publics ; que le moyen exposé ci-dessus relatif à l'opportunité pour la communauté urbaine de conclure une telle convention, à le supposer fondé, est inopérant à l'appui de conclusions dirigées contre la délibération attaquée en tant qu'elle approuve seulement ce programme et non son financement ; que par suite, ce moyen doit être en tout état de cause écarté ;

14. Considérant qu'il résulte de tout ce qui précède que les conclusions à fin d'annulation de la délibération du 20 novembre 2014 ne peuvent qu'être rejetées ;

Sur les conclusions tendant à l'annulation de la convention du 27 novembre 2014 :

15. Considérant qu'il résulte de l'instruction que la convention conclue entre la société Bernemans et la communauté urbaine Le Mans Métropole a été signée le 27 novembre 2014 ; qu'une mention de cette convention a été faite au bulletin officiel des marchés publics publié le 12 mai 2015 ; que les conclusions tendant à son annulation n'ont été présentées par la société requérante que le 2 juin 2016, soit après l'expiration du délai de recours de deux mois qui courait à compter de l'accomplissement de la formalité de publicité ainsi effectuée ; que, par suite, et conformément aux principes rappelés au point 5, ces conclusions, formulées par la société requérante dans son mémoire en réplique enregistré le 2 juin 2016, ne peuvent qu'être rejetées comme irrecevables en raison de leur tardiveté, laquelle ne peut être couverte par une demande elle-même tardive produite en cours d'instance et intitulée " requalification en plein contentieux " ;

Sur les frais d'instance :

16. Considérant qu'il n'y a pas lieu de mettre à la charge de la communauté urbaine le Mans Métropole, qui n'est pas la partie perdante dans la présente instance, le versement de la somme demandée par la SCI Val de Sarthe au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative ; qu'il y a lieu, en revanche, en application des mêmes dispositions, de mettre à la charge de la SCI Val de Sarthe le versement des sommes de 1 000 euros à la communauté urbaine Le Mans métropole et de 1 000 euros à la société Benermans ; qu'il n'y a pas lieu de mettre à la charge de la SCI Val de Sarthe le versement de la somme demandée par les sociétés Retail Prodev et If Bener à ce titre ;

DÉCIDE :

Article 1er : Le jugement du tribunal administratif de Nantes en date du 26 janvier 2017 est annulé.

Article 2 : La demande de la SCI Val de Sarthe est rejetée.

Article 3 : La SCI Val de Sarthe versera les sommes de 1 000 euros à la communauté urbaine Le Mans Métropole et de 1 000 euros à la société Benermans au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Article 4 : Les conclusions présentées par les sociétés Retail Prodev et If Bener au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative sont rejetées.

Article 5 : Le présent arrêt sera notifié à la SCI Val de Sarthe, à la communauté urbaine Le Mans Métropole, à la Société civile immobilier (SCI) Benermans, à la société If Bener et à la SNC Retail Prodev.

Délibéré après l'audience du 25 mai 2018, à laquelle siégeaient :

- M. Lenoir, président de chambre,
- M. Mony, premier conseiller,
- M. Sacher, premier conseiller.

Lu en audience publique, le 23 juillet 2018.

Le rapporteur,

E. SACHER Le président,

H. LENOIR

Le greffier,

F. PERSEHAYE

La République mande et ordonne au ministre de la cohésion des territoires en ce qui le concerne, et 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.

2

N° 17NT00930

**Abstrats** : 39-01-02-01-03 Marchés et contrats administratifs. Notion de contrat administratif. Nature du contrat. Contrats ayant un caractère administratif. Contrats contenant des clauses exorbitantes du droit commun.

39-08-01 Marchés et contrats administratifs. Règles de procédure contentieuse spéciales. Recevabilité.

39-08-03 Marchés et contrats administratifs. Règles de procédure contentieuse spéciales. Pouvoirs et obligations du juge.

68-02-02 Urbanisme et aménagement du territoire. Procédures d'intervention foncière. Opérations d'aménagement urbain.

