

**TRIBUNAL ADMINISTRATIF
DE VERSAILLES**

sl

N° 1504770

RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

SARL LE DOMAINE DU BOIS FRESNAIS et SARL
ILE DE FRANCE PROMOTION

AU NOM DU PEUPLE FRANÇAIS

M. Biju-Duval
Rapporteur

Le tribunal administratif de Versailles

(3ème chambre)

Mme Boukheloua
Rapporteur public

Audience du 9 novembre 2018
Lecture du 7 décembre 2018

39-01-03-05
39-04-02-04
C+

Vu la procédure suivante :

Par une requête, enregistrée le 15 juillet 2015, et des mémoires, enregistrés le 7 août, le 16 octobre et le 31 octobre 2018, la société à responsabilité limitée (SARL) Le domaine du bois fresnais, en la personne de Me Giffard, mandataire judiciaire, et la SARL Ile-de-France Promotion, venant aux droits de la SARL Natekko Promotion, représentées par Me Poncin, demandent au tribunal :

1°) d'annuler la délibération du conseil municipal de Ballainvilliers, en date du 19 janvier 2015, et la décision du maire de Ballainvilliers en date du 23 janvier 2015, portant résiliation de la convention de projet urbain partenarial signée le 21 octobre 2010 par la commune et la SARL Natekko Promotion, aux droits de laquelle vient la SARL Ile-de-France Promotion, ainsi que la décision implicite de rejet du recours gracieux formé le 18 mars 2015 ;

2°) de condamner la commune de Ballainvilliers à leur verser la somme de 1 850 000 euros, réglée au titre de la convention de projet urbain partenarial (PUP), assortie des intérêts au taux légal majoré dans les conditions prévues par l'article L. 332-30 du code de l'urbanisme à compter de la réception le 18 mars 2015 de la réclamation préalable ;

3°) de condamner la commune de Ballainvilliers à leur rétrocéder les parcelles cadastrées section E sous le n° 95, 96 et 135, d'une surface globale de 8 752 m², dans un délai de deux mois à compter du prononcé du jugement à intervenir, à peine d'astreinte de 1 000 euros par jour de retard passé ce délai ;

4°) de mettre à la charge de la commune de Ballainvilliers une somme globale de 5 000 euros en application de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Les sociétés requérantes soutiennent que :

En ce qui concerne la recevabilité de la requête :

- la requête est recevable, une collectivité ne pouvant pas résilier de manière unilatérale, de sa propre initiative et sans le consentement de ses cocontractants, une convention de projet urbain partenarial (PUP) ;

En ce qui concerne la légalité des décisions du conseil municipal approuvant la résiliation et du maire la prononçant :

- la délibération du conseil municipal du 19 janvier 2015 est intervenue dans des conditions irrégulières, en tant que les dispositions des articles L. 2121-10 et L. 2121-12 du code général des collectivités territoriales ont été méconnues ;

- la décision de résiliation est intervenue au terme d'une procédure irrégulière, cette résiliation étant intervenue sans mise en œuvre de la procédure contradictoire préalable prévue par l'article 24 de la loi du 12 avril 2000 ;

- la délibération du 19 janvier 2015 est entachée d'une erreur manifeste d'appréciation et d'une erreur de droit : les motifs sur lesquels le maire s'est fondé pour justifier cette résiliation ne pouvaient valablement être opposés, la commune ayant fait une confusion sur la nature et la portée de la convention signée qui ne constitue pas une convention d'aménagement au sens de l'article L. 300-4 du code de l'urbanisme ; le non-respect du calendrier de réalisation d'un projet ne peut être regardé comme un motif de résiliation alors que tout constructeur bénéficiaire d'un permis de construire a la liberté de le mettre en œuvre selon le rythme qu'il décide ; alors que l'article 5 de la convention renvoie expressément à l'exécution d'un titre de recette, et que la commune ne justifie pas avoir mis en recouvrement l'ensemble des sommes dues, le motif tiré du non-versement d'une partie de la contribution ne peut fonder la résiliation ; alors qu'il est établi par les pièces jointes à la requête que les trois parcelles 95, 96 et 135 ont bien été remises à la commune, la surface globale de ces trois parcelles étant de 8 752 m², le motif tiré de ce que la parcelle 141 n'aurait pas été restituée ne peut fonder la résiliation, la convention en son article 4 prévoyant un apport d'une surface totale de 4 950 m² ; la parcelle 141 est grevée d'un bail emphytéotique passé au profit de la commune ; la commune aurait dû, compte tenu des difficultés rencontrées par les sociétés requérantes, mettre en œuvre les dispositions du dernier alinéa de l'article 5 de la convention et de son article 11, qui prévoient, en l'absence de dispositions spécifiques sur la fin prématurée de la convention, de convenir d'avenants permettant l'achèvement de l'opération ;

- la notification de la résiliation de la convention de PUP faite à la SARL Le domaine du bois fresnais selon correspondance du 23 janvier 2015 est entachée d'un vice d'incompétence, la commune ayant notifié la résiliation alors que sa délibération n'était pas encore exécutoire, la notification au titre du contrôle de légalité n'ayant été effectuée que le 6 février 2015 ;

En ce qui concerne les conséquences à tirer de l'illégalité de cette résiliation :

- en l'absence de stipulation dans la convention sur la rupture anticipée de celle-ci, la décision municipale de résiliation doit s'interpréter comme un retrait pur et simple de la convention, qui est, dès lors, censée n'avoir jamais existé, ce qui doit amener la collectivité à

restituer les participations et les terrains réglés par la société Natekko Promotion, aux droits de laquelle vient Ile-de-France Promotion, et Le domaine du bois fresnais, à charge pour la commune de substituer à cette participation la taxe locale d'équipement ; à défaut de restituer la somme de 1 850 000 euros versée par la SARL Le domaine du bois fresnais au titre de la participation de PUP, et de rétrocéder l'intégralité des surfaces des parcelles cadastrées section E sous les n° 95, 96 et 135, la commune de Ballainvilliers doit être regardée comme bénéficiant d'un enrichissement sans cause.

Par des mémoires en défense, enregistrés le 5 décembre 2017 et le 17 septembre 2018, la commune de Ballainvilliers, représentée par Me Cazin, conclut, à titre principal, au rejet de la requête et à ce que soit mise à la charge des sociétés requérantes la somme de 10 000 euros sur le fondement de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

A titre subsidiaire, la commune demande au tribunal de condamner la SARL Ile-de-France Promotion, ou toute société substituée par elle, à lui verser la somme de 800 000 euros, assortie des intérêts au taux légal capitalisés, dans le délai d'un mois à compter du jugement à intervenir, sous astreinte de 1 000 euros par jour de retard, et à lui céder gratuitement les terrains d'une superficie de 389 m², dans un délai de deux mois à compter du jugement à intervenir, sous astreinte de 1 000 euros par jour de retard.

A titre infiniment subsidiaire, la commune soutient que l'annulation de la délibération litigieuse, si elle venait à être prononcée, aurait pour conséquence la reprise des relations contractuelles, et n'aurait en tout état de cause pas pour effet d'éteindre la créance que détient la commune sur la société Ile-de-France Promotion, soit une somme de 800 000 euros et l'apport de terrain pour une superficie de 389 m², ni pour conséquence de conduire à une restitution des participations déjà faites à la commune (participation financière et apport de terrain).

Elle soutient que :

- à titre principal, les conclusions présentées par la SARL « Le domaine du bois fresnais », qui a la qualité de tiers par rapport à ce contrat, sont irrecevables dans leur intégralité, aucun recours pour excès de pouvoir n'étant ouvert pour cette société requérante à l'encontre de la décision de résiliation ;

- à supposer son recours recevable, la SARL « Le domaine du bois fresnais » ne justifie pas d'un intérêt lésé par la décision ;

- en toute hypothèse, les moyens de légalité externe soulevés par cette société requérante sont irrecevables ;

- la SARL « Ile-de-France Promotion » ne justifie pas de son intérêt à agir : la commune de Ballainvilliers s'est acquittée de toutes les obligations qui découlaient de la convention, et une reprise des relations contractuelles ne permettrait donc pas à la SARL « Ile-de-France Promotion » de solliciter l'exécution d'une obligation contractuelle ; ses conclusions sont donc irrecevables à ce titre ;

- à titre subsidiaire, les moyens de la requête ne sont pas fondés.

Par ordonnance du 18 septembre 2018, la clôture d'instruction a été fixée au 18 octobre 2018.

Les parties ont été informées, par un courrier du greffe du 17 octobre 2018, en application des dispositions de l'article R. 611-7 du code de justice administrative, de ce que le jugement était susceptible d'être fondé sur un moyen relevé d'office, tiré de la tardiveté de la requête présentée par la SARL Ile-de-France Promotion, dès lors que le recours gracieux du 18 mars 2015 n'a pu avoir pour effet d'interrompre, à son égard, le délai de recours de plein contentieux en contestation de la validité de la résiliation, délai ayant commencé à courir à compter de la date à laquelle elle a été informée de la mesure de résiliation.

Les parties ont été informées, par un courrier du greffe du 17 octobre 2018, en application des dispositions de l'article R. 611-7 du code de justice administrative, de ce que le jugement était susceptible d'être fondé sur un moyen relevé d'office, tiré de l'irrecevabilité des conclusions présentées par la SARL Le domaine du bois fresnais, tendant à ce que la commune soit condamnée à lui restituer la somme de 1 850 000 euros et à lui rétrocéder les parcelles cadastrées section E sous les n° 95, 96 et 135, cette société ne justifiant pas d'un intérêt lui donnant qualité pour présenter ces conclusions, les sommes et parcelles dont elle demande la restitution et la rétrocession n'auraient en effet été acquises par la commune qu'en exécution du contrat de PUP auquel la société n'est pas partie.

Vu :

- les autres pièces du dossier ;

Vu :

- le code de l'urbanisme ;
- le code général des collectivités territoriales ;
- le code de justice administrative.

Les parties ont été régulièrement averties du jour de l'audience.

Ont été entendus au cours de l'audience publique :

- le rapport de M. Biju-Duval,
- les conclusions de Mme Boukheloua, rapporteur public,
- les observations de Me Poncin, représentant les sociétés requérantes, et de Me Marceau, substituant Me Cazin, représentant la commune de Ballainvilliers.

Considérant ce qui suit :

1. La commune de Ballainvilliers, dans le cadre du projet concernant la zone d'aménagement concertée (ZAC) du site de « la Butte des Hauts Fresnais », a conclu, le 21 octobre 2010, une convention de projet urbain partenarial avec la société Natekko Promotion. Cette convention prévoyait que la commune réalise des équipements publics (ensemble scolaire composé de huit classes, restaurant scolaire, salle polyvalente et parking), et que la société Natekko Promotion prenne en charge une fraction du coût de ces équipements publics et apporte à la commune les terrains non bâtis et viabilisés nécessaires à l'édification de ces équipements. Par une décision en date du 19 janvier 2015, le conseil municipal de Ballainvilliers a autorisé le maire de cette commune à résilier cette convention. Par un courrier en date du 23 janvier 2015, le maire de Ballainvilliers a informé la société Le domaine du bois fresnais qu'il mettait fin à la

convention, en se fondant sur les motifs tirés de ce que le calendrier de réalisation du projet n'avait pas été respecté, que le paiement de la participation due n'avait été effectué que partiellement, que la rétrocession des terrains n'était intervenue que partiellement, et que les garanties spécifiques n'avaient pas été communiquées. La société Ile-de-France Promotion, venant aux droits de la société Natekko Promotion, ainsi que la société Le domaine du bois fresnais, filiale de la société Natekko Promotion, ont présenté, le 18 mars 2015, un recours gracieux à l'encontre de cette décision de résiliation. Par la présente requête, ces sociétés demandent d'une part, l'annulation de cette décision de résiliation, et, d'autre part, la condamnation de la commune à leur reverser la somme de 1 850 000 euros et à leur rétrocéder les parcelles cadastrées section E n° 95, 96 et 135.

Sur la recevabilité de la requête, en tant qu'elle est présentée par la SARL Ile-de-France Promotion, venant aux droits de la SARL Natekko Promotion, partie à la convention de projet urbain partenarial signée avec la commune de Ballainvilliers le 21 octobre 2010 :

2. Le juge du contrat, saisi par une partie d'un litige relatif à une mesure d'exécution d'un contrat, peut seulement, en principe, rechercher si cette mesure est intervenue dans des conditions de nature à ouvrir droit à indemnité. Toutefois, une partie à un contrat administratif peut, eu égard à la portée d'une telle mesure d'exécution, former devant le juge du contrat un recours de plein contentieux contestant la validité de la résiliation de ce contrat et tendant à la reprise des relations contractuelles. Elle doit exercer ce recours, y compris si le contrat en cause est relatif à des travaux publics, dans un délai de deux mois à compter de la date à laquelle elle a été informée de la mesure de résiliation. En demandant l'annulation de la décision de résiliation de la convention du 21 octobre 2010, la société Natekko Promotion doit être regardée comme contestant la validité de cette résiliation et comme demandant la reprise des relations contractuelles.

3. Eu égard aux particularités de ce recours contentieux, à l'étendue des pouvoirs de pleine juridiction dont le juge du contrat dispose et qui peut le conduire, si les conditions en sont satisfaites, à ordonner la reprise des relations contractuelles ainsi qu'à l'intervention du juge des référés pour prendre des mesures provisoires en ce sens, l'exercice d'un recours administratif pour contester cette mesure, s'il est toujours loisible au cocontractant d'y recourir, ne peut avoir pour effet d'interrompre le délai de recours contentieux. Il en va ainsi quel que soit le motif de résiliation du contrat et notamment lorsque cette résiliation est intervenue en raison des fautes commises par le cocontractant.

4. Il résulte de l'instruction que la présente requête a été enregistrée au greffe du tribunal le 15 juillet 2015, soit après l'expiration du délai de deux mois à compter de la date à laquelle la société Ile-de-France Promotion a été informée de la décision de la commune de Ballainvilliers de mettre fin à la convention de projet urbain partenarial, qui était au plus tard le 18 mars 2015, date à laquelle cette société a formé un recours gracieux contre cette décision. Dans ces conditions, la requête, en tant qu'elle est présentée par la société Ile-de-France Promotion, est tardive et, par suite, irrecevable.

Sur la fin de non-recevoir, opposée par la commune de Ballainvilliers, tirée de l'irrecevabilité de la requête, en tant qu'elle est présentée par la SARL Le domaine du bois fresnais, celle-ci n'établissant pas son intérêt à agir :

5. La société Le domaine du bois fresnais, placée en liquidation judiciaire par jugement du 13 avril 2016 du tribunal de commerce de Bobigny, expose qu'elle a acquis les parcelles cadastrées section E 95, 96 et 135, avant de les transférer à la commune de Ballainvilliers, en application des stipulations de l'article 4 de la convention de projet urbain partenarial prévoyant que « la société Natekko s'engage à apporter en paiement les terrains non bâtis et viabilisés (...) empiétant sur tout ou partie des parcelles suivantes : / Parcelle cadastrée n° 95 (...) 96 (...) 135 (...) et 141 (...) ». Elle se prévaut également des stipulations de l'article 10 de cette convention, qui prévoyait que « La société Natekko [pourrait] substituer toute société de son groupe existante ou à créer pour la réalisation du projet, sous la réserve que ladite société présente la même garantie financière d'achèvement ». La société Le domaine du bois fresnais indique par ailleurs qu'elle s'est vu transférer le permis de construire accordé à la société Natekko pour la construction d'une première tranche de logements et qu'elle a, par la suite, obtenu la délivrance d'un autre permis de construire pour une nouvelle tranche de logements. Enfin, elle souligne qu'elle a versé à la commune la somme de 1 050 000 euros au titre de la contribution prévue par la convention de projet urbain partenarial. Toutefois, il est constant que la convention de projet urbain partenarial a été signée, d'une part, par la commune de Ballainvilliers, et d'autre part, par la société Natekko Promotion, seul cocontractant de la commune. Si ces éléments évoqués ci-dessus sont de nature, le cas échéant, à permettre de considérer que la société requérante s'est substituée à la société Natekko dans la mise en œuvre de la convention, ils ne sont relatifs qu'à l'exécution de celle-ci et ne démontrent pas que la société Le domaine du bois fresnais se serait substituée à la société Natekko Promotion dans les droits nés de la convention en litige. Ainsi, ni ces éléments, ni la circonstance que les deux sociétés Natekko Promotion et Le domaine du bois fresnais auraient eu le même gérant ne sont de nature à établir que la société Le domaine du bois fresnais, qui dispose d'une personnalité morale distincte de sa société mère Natekko Promotion, puisse être regardée comme cocontractante de la commune. Dès lors, cette société doit être regardée, dans le cadre du présent litige, comme tiers par rapport à la convention.

6. Un tiers à un contrat administratif susceptible d'être lésé dans ses intérêts de façon suffisamment directe et certaine par la résiliation de ce contrat est recevable à contester devant le juge du contrat la validité de cette résiliation en vue d'obtenir la réparation du préjudice qu'il estime avoir subi. En revanche, à l'exception, s'agissant d'un contrat conclu par une collectivité territoriale ou un groupement de collectivités territoriales, du représentant de l'Etat dans le département et des 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, un tiers à un contrat administratif ne peut pas demander l'annulation pour excès de pouvoir de la mesure de résiliation de ce contrat.

7. En demandant l'annulation de la délibération du conseil municipal de Ballainvilliers en date du 19 janvier 2015 et de la décision du maire du 23 janvier 2015 portant résiliation de la convention du 21 octobre 2010, la société Le domaine du bois fresnais doit être regardée comme contestant la validité de cette résiliation en vue d'obtenir la réparation du préjudice qu'elle estime en conséquence avoir subi.

8. La société expose, comme cela a été dit au point 5, qu'elle est titulaire d'autorisations d'urbanisme, qu'elle a procédé, dans le cadre de la mise en œuvre de la convention, à l'apport de parcelles et au versement d'une contribution à la commune de Ballainvilliers. Toutefois, il résulte de l'instruction que les permis de construire ne relèvent pas du champ de la convention de projet urbain partenarial. Il résulte également de l'instruction que les circonstances mises en avant par la société Le domaine du bois fresnais ont affecté ses intérêts dans le cadre de la mise en œuvre de la convention, avant que celle-ci ne soit résiliée. Elles ne se rattachent donc pas aux conséquences que la rupture prématurée des relations contractuelles aurait pu avoir sur la situation de la société requérante. La société Le domaine du bois fresnais ne fait ainsi état d'aucun élément de nature à établir que la résiliation de la convention aurait, par elle-même, lésé de façon suffisamment directe et certaine les intérêts dont elle se prévaut. Dans ces conditions, la fin de non-recevoir opposée par la commune de Ballainvilliers, tirée de ce que la société Le domaine du bois fresnais n'établit pas son intérêt à agir, doit être accueillie, et les conclusions de la société requérante doivent par suite être rejetées comme irrecevables.

9. Il résulte de l'ensemble de ce qui précède que les conclusions, présentées par les sociétés Ile-de-France Promotion et Le domaine du bois fresnais tendant à l'annulation de la délibération du conseil municipal de Ballainvilliers susvisée en date du 19 janvier 2015 et de la décision du maire du 23 janvier 2015 portant résiliation de la convention de projet urbain partenarial conclue entre la commune de Ballainvilliers et la société Natekko Promotion doivent être rejetées. Dès lors, et par voie de conséquence, doivent également être rejetées les conclusions présentées à titre accessoire par les sociétés requérantes, tendant à la condamnation de la commune de Ballainvilliers à rétrocéder des parcelles et à procéder au reversement des sommes versées dans le cadre de la convention.

Sur les frais liés au litige :

10. Les dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative font obstacle à ce que soit mise à la charge de la commune de Ballainvilliers, qui n'est pas dans la présente instance la partie perdante, la somme que demandent les sociétés requérantes au titre des frais exposés et non compris dans les dépens. Il y a en revanche lieu, dans les circonstances de l'espèce, de mettre à la charge des sociétés requérantes le versement à la commune de Ballainvilliers d'une somme de 1 500 (mille cinq cents) euros sur le fondement des mêmes dispositions.

DECIDE :

Article 1^{er}: La requête de la SARL Le domaine du bois fresnais et de la SARL Ile-de-France Promotion est rejetée.

Article 2: Les sociétés Le domaine du bois fresnais et Ile-de-France Promotion verseront ensemble une somme de 1 500 (mille cinq cents) euros à la commune de Ballainvilliers en application des dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Article 3 : Le présent jugement sera notifié à Me Giffard, mandataire judiciaire de la société Le domaine du bois fresnais, représentant unique des sociétés requérantes, et à la commune de Ballainvilliers.

Délibéré après l'audience du 9 novembre 2018, à laquelle siégeaient :

M. Delage, président,
M. Biju-Duval, premier conseiller,
M. Lacaze, conseiller.

Lu en audience publique le 7 décembre 2018.

Le rapporteur,

Signé

Ph. Biju-Duval

Le président,

Signé

Ph. Delage

Le greffier,

Signé

S. Lamarre

La République mande et ordonne au préfet de l'Essonne, 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.