

Dominique FOUSSARD
Avocat au Conseil d'Etat
et à la Cour de cassation
114 boulevard Raspail
75006 PARIS
Tél. : 01.45.44.61.16
Fax. : 01.45.44.52.02



TRIBUNAL ADMINISTRATIF
DE PARIS

OBSERVATIONS COMPLEMENTAIRES
ET RECAPITULATIVES

POUR : La Ville de Paris

Défenderesse
Me FOUSSARD

CONTRE : Madame Elisabeth BOURGUINAT ; Madame Anne
BERTSCH-IACINOT ; Monsieur Gilles POURBAIX

Demanderesse
Me Cyril LAROCHE

*

Sur la requête n°1100848/7-1

FAITS

I.-

♦ Créée par arrêté ministériel du 23 mars 1971, la zone d'aménagement concerté des Halles couvre deux périmètres d'une surface totale de 14,8 hectares : le « Secteur Est » portant sur le quartier Beaubourg et le « Secteur Ouest » sur le quartier du Forum des Halles. La réalisation de cette opération a été concédée par la Ville de Paris à la société d'économie mixte de rénovation et de restauration du secteur des Halles « SEMAH ».

La réalisation des divers équipements du secteur ouest s'est notamment inscrite dans la mise en œuvre d'un programme de création de commerces, d'équipements de loisirs et de deux parkings.

Le Forum des Halles a fait l'objet d'un état descriptif de division en volumes, lui-même divisé en trois sous-secteurs, dressé le 22 juillet 1976 :

- Le sous-secteur dit « Substratum Forum » correspondant au sous-sol de l'ancien Forum ;
- Le sous-secteur dit « Superstructures » correspondant aux bâtiments construits en superstructure dont les pavillons Willerval, au jardin et aux voies publiques ;
- Le sous-secteur dit « Bourse Saint-Eustache » comprenant le nouveau Forum

Puis, en accord avec la Ville de Paris, la SEMAH a décidé que les locaux destinés au nouveau Forum seraient construits dans le cadre de baux à constructions, consentis par l'aménageur alors propriétaire.

Dans le cadre de sa mission, la SEMAH a conclu avec la Société civile du Forum des Halles de Paris (SCFHP), filiale d'Unibail-Rodamco et Axa :

- un bail à construction à vocation commerciale dans l'ancien Forum, du 22 juillet 1976, devant arriver à échéance le 31 décembre 2055 ;
- un bail à construction à vocation commerciale dans le nouveau Forum, du 29 novembre 1985, devant arriver à échéance le 31 décembre 2055 ;
- un bail à construction au titre des parkings nord (Rambuteau) et sud (Berger) dans l'ancien Forum, du 22 juillet 1976, devant arriver à échéance le 31 décembre 2020.

Puis, la Ville de Paris est venue aux droits de la SEMAH en sa qualité de propriétaire et bailleur. Ces baux sont à ce jour gérés, aux termes d'une convention du 20 décembre 1991, pour le compte de la Ville de Paris par la SemParisSeine.

En outre, la SEMAH a consenti à la SCFHP :

- un bail à construction des 25 et 26 mars 1986, au titre du bail emphytéotique que la SEMAH détenait de l'Etat, cédé à la Ville par la SEMAH par acte du 27 mai 1988, portant notamment sur des volumes à usage de salles de cinéma et de commerces dans le nouveau Forum ; le bail devait arriver à échéance le 31 décembre 2055 ;
- un bail à construction portant sur des volumes à usage de cinéma dans le nouveau Forum, devant arriver à échéance le 31 décembre 2055, par cession du 5 juin 2000 du bail initialement consenti le 27 décembre 1987 à la Société Cevo Invest.

Par acte du 12 novembre 1990, la SEMAH a cédé à la Ville ce dernier bail (**Productions n° 2 et 3**).

A ce jour, la Ville de Paris est ainsi propriétaire de différents volumes et de droits réels, acquis par actes de cession de la SEMAH dont :

- des dépendances de son domaine public, correspondant aux équipements publics, aux voiries souterraines, aux circulations horizontales et verticales, au parc de stationnement Saint-Eustache et au jardin public ;
- des dépendances de son domaine privé, dont des volumes immobiliers à usage commercial ou de parking.

La coexistence d'équipements et d'espaces publics, relevant du domaine public de la Ville, de parties à usages privatifs dédiés aux bureaux ou commerces et d'équipements techniques à usages collectifs a ainsi abouti à une situation foncière complexe (**Production n° 4**).

II.-

Bien que l'aménagement du quartier des Halles ne date que d'une trentaine d'années, l'intense fréquentation du site, due à l'augmentation du trafic ferroviaire et au fort attrait du centre commercial et des équipements publics, a accéléré le vieillissement fonctionnel et structurel du site.

Un certain nombre de dysfonctionnements du complexe des Halles a été constaté et a amené la Ville de Paris à engager une réflexion sur les modalités de rénovation du site.

Aussi, par délibération des 9, 10 et 11 décembre 2002, le Conseil de Paris a-t-il approuvé les objectifs poursuivis par la Ville de PARIS dans le cadre du projet de réaménagement du quartier des Halles.

Ce projet du quartier des Halles, qui vise à en améliorer le fonctionnement aux différentes échelles de son insertion métropolitaine, s'articule autour de trois axes :

- la recomposition des espaces publics du quartier des Halles autour d'un jardin rénové de 4,3 hectares ;

- la restructuration des espaces souterrains ;
- la construction d'une nouvelle émergence au-dessus du Forum, « *la Canopée* », bâtiment nouveau établi en superstructure de l'ancien Forum des Halles, pour redonner aux espaces souterrains et aux équipements, qui y sont localisés, une visibilité urbaine.

Le Conseil de Paris s'est réuni pour approuver le projet définitif de réaménagement les 6 et 7 avril 2009 par:

- une délibération n° 2009DU113-SG72-1, approuvant le bilan de la concertation;
- une délibération n° 2009DU113-SG72-2, arrêtant le dossier définitif du projet d'aménagement des Halles ;
- une délibération n° 2009DU113-SG72-3, donnant un avis favorable à la mise en œuvre d'une procédure préalable à la déclaration d'utilité publique de l'opération ;
- par une délibération n° 2009DU113-SG72-4, approuvant le principe de déclassement de voies et d'équipements publics de la Ville existant dans le périmètre de l'opération des Halles et nécessaire à la réalisation du projet ;
- par une délibération n° 2009DU113-SG72-5, autorisant le maire à déposer toute demande d'autorisation administrative nécessaire à la réalisation du projet.

Par délibération des 29 et 30 mars 2010, le Conseil de Paris a déclaré d'intérêt général l'opération et émis un avis favorable à sa poursuite.

Le Préfet de Paris a déclaré d'utilité publique l'opération de réaménagement du quartier des Halles, par un arrêté du 8 juillet 2010.

Le 14 septembre 2010, la SCFHP a formé un recours gracieux auprès de Monsieur le Préfet de Paris, sans par la suite former de recours contentieux.

III.-

Afin de permettre la réalisation du projet de réaménagement des Halles, la Ville de Paris doit faire l'acquisition de certaines emprises foncières et mener des travaux sur des volumes donnés à bail à la SCFHP (**Production n° 5**).

Au niveau foncier, la réalisation de l'ensemble du programme de réaménagement nécessite :

- la suppression de diverses surfaces commerciales ;
- la modification des accès et la configuration des parcs de stationnement, la restructuration de la voirie souterraine ;
- la création de nouvelles surfaces commerciales, dans la Canopée, des surfaces résultant de la réaffectation de surfaces antérieurement occupées par des circulations verticales, des surfaces résultant de la réaffectation de surfaces affectées à la circulation automobile.

C'est dans ce cadre que le projet de protocole d'accord du 18 novembre 2010 est intervenu.

Ainsi, parallèlement aux procédures administratives, la Ville de Paris a engagé des discussions avec la SCFHP qui a construit et financé le centre commercial et les parkings Rambuteau et Berger en exécution des baux à construction consentis à l'origine par la SEMAH.

L'accord prend ainsi en compte à la fois :

- les objectifs liés à l'amélioration du fonctionnement du quartier (recomposition des espaces publics, restructuration des espaces souterrains et construction de la Canopée) et au réaménagement du

pôle transport (création de nouveaux accès, réaménagement et extension de la salle d'échanges),

- et les évolutions souhaitées par la SCFHP visant à améliorer et développer l'offre commerciale, à travers notamment une meilleure visibilité et une extension des surfaces commerciales.

Par délibération des 15 et 16 novembre 2010, le Conseil de Paris a approuvé le protocole foncier relatif à l'opération de réaménagement du quartier des Halles et autorisé le Maire à signer ledit protocole avec la SCFHP.

Le 18 novembre 2010, le Protocole foncier a été signé par Monsieur CHOTARD, Secrétaire général délégué de la Ville de Paris.

Par une requête enregistrée le 17 janvier 2011, Mesdames BOURGUINAT et BERTSCH-IACINOT et Monsieur POURBAIX ont saisi le Tribunal administratif de PARIS d'une requête aux fins:

- d'annulation de la décision du Secrétaire général délégué de la Ville de Paris de signer le protocole du 18 novembre 2010 conclu entre la Ville de Paris et la SCFHP relatif à l'opération de réaménagement du quartier des Halles ;

- d'annulation de la délibération du Conseil de Paris des 15 et 16 novembre 2010 approuvant ledit protocole et autorisant son Maire à le signer ;

- d'injonction de saisir le juge du contrat afin qu'il constate la nullité du protocole du 18 novembre 2010.

C'est l'instance à laquelle la Ville de PARIS vient défendre.

*

* * *

CONSEIL
D'ÉTAT

DISCUSSION

VI-

*A TITRE PRINCIPAL, SUR L'IRRECEVABILITE DE LA
REQUETE*

**A/ Sur le caractère préparatoire de la délibération attaquée et
de la décision de signer le protocole du 18 novembre 2010**

Conformément à l'article R. 421-1 du Code de justice administrative, un recours pour excès de pouvoir n'est recevable que s'il met en cause la légalité d'une décision susceptible de faire grief.

A contrario, par conséquent, les actes administratifs dépourvus de caractère décisoire sont insusceptibles d'être déférés à la censure du juge de l'excès de pouvoir.

Précisément, il est acquis, de longue date, que les mesures préparatoires se rangent au nombre de ces actes non décisores.

A cet égard, plusieurs observations doivent être faites.

Les actes préparatoires ont, par essence, simplement pour effet de déclencher ou d'assurer le déroulement d'une procédure administrative à l'issue de laquelle sera prise une véritable décision.

Plus précisément, ces mesures se définissent comme étant uniquement un élément de la procédure d'élaboration d'une décision, qui n'a d'autre effet juridique que de rendre possible l'édiction de cette décision (J.-H. Stahl et D. Chauvaux, chron. sous CE, Ass., 15 avril 1996, *Synd. CGT des hospitaliers de Bédarieux*, AJDA 1996, p.366 et s.; R. Chapus, *Droit du contentieux administratif*; Montchrestien, 2008, p. 680).

Certes, pendant un temps, le Conseil d'Etat a admis que les délibérations des collectivités territoriales et de leurs établissements publics présentant le caractère d'actes préparatoires — et, comme telles, normalement insusceptibles de recours — pouvaient néanmoins être attaquées à raison des «*vices propres*» les entachant, c'est-à-dire des irrégularités commises lors de leur adoption.

Ainsi, la circonstance que des «*vices propres*» soient mis en avant à l'encontre de la mesure préparatoire contestée était, à elle seule, de nature à justifier la recevabilité du recours en annulation nonobstant le caractère non décisoire de l'acte querellé.

Mais le Conseil d'Etat est revenu sur cette jurisprudence à la faveur d'une décision du 15 avril 1996, «*Syndicat CGT des hospitaliers de Bédarieux*» (précitée), en retenant que les recours pour excès de pouvoir dirigés contre les délibérations préparatoires des collectivités locales et de leurs établissements publics devaient être déclarées irrecevables, quels que soient les moyens invoqués.

Le juge administratif retient ainsi désormais, sans exception ni réserve, que les mesures préparatoires, étant des actes dépourvus de caractère décisoire, ne peuvent être utilement attaqués.

L'impossibilité de déférer au juge les actes préparatoires s'explique du reste aisément.

Sans doute ces derniers ne sont-ils pas dépourvus de tout effet juridique, dès lors qu'ils permettent d'engager ou de poursuivre l'élaboration de la décision à venir et contribuent souvent à déterminer le contenu.

Mais ces effets demeurent circonscrits à la procédure administrative. Seul l'acte final affectera les intérêts des requérants éventuels.

Aussi, la jurisprudence déclare-t-elle irrecevable le recours pour

COMMUNAUTÉ
URBAINE

excès de pouvoir dirigé à l'encontre :

- de la délibération par laquelle un conseiller municipal a décidé de demander au Préfet de poursuivre, par la voie de la procédure d'expropriation pour cause d'utilité publique, l'acquisition de terrains compris dans le périmètre de résorption de l'habitat insalubre, une telle délibération présentant dans le caractère d'un acte préparatoire de l'acte déclaratif d'utilité publique rendu nécessaire pour cette opération (CAA Bordeaux, 4 février 1999, *Mme Francis*, req. n°96BX30650) ;

- d'une décision implicite de rejet d'une demande d'annulation d'un protocole d'accord, qui n'est qu'un acte préparatoire au regard des stipulations qui renvoient à l'applicabilité des projets à compter de leur approbation ultérieure (CE 6 mai 2009, *M. Voisin*, Rec. T., p. 666).

Or, au cas présent, le caractère de mesure préparatoire des décisions attaquées n'est pas douteux.

En effet, la délibération des 15 et 16 novembre 2010, qui approuve le protocole foncier et autorise le Maire à le signer, indique :

« (...) Pour atteindre les objectifs poursuivis dans le cadre de l'opération de réaménagement du quartier des Halles (...), la Ville doit s'assurer de la maîtrise foncière des volumes inclus dans les baux à construction ; (...) que la Société Civile du Forum des Halles de Paris accepte de résilier partiellement, par anticipation, les baux à construction des emprises nécessaires à la réalisation du projet de réaménagement urbain et du pôle transport ».

Ces éléments ont d'ailleurs été précisés dans le projet de délibération :

« Cet accord global prend en compte à la fois les objectifs poursuivis, par la Ville et ses partenaires, d'amélioration du fonctionnement du quartier (...) et de réaménagement du pôle transport (...) ainsi que des évolutions souhaitées par la SCFHP visant à améliorer et développer l'offre commerciale (...). / (...) La SCFHP accepte de résilier partiellement par anticipation les

baux à construction pour permettre notamment la réalisation de la Canopée et du pôle transport (...). / (...) D'autres cessions sont également envisagées mais dont la réalisation dépendra, pour certaines, de la survenance de conditions techniques ou spécifiques (...) ».

Précisément, parce que la délibération du Conseil de Paris des 15 et 16 novembre 2010 décidant d'approuver le protocole foncier et autorisant le Maire à le signer et la décision de signer le protocole du 18 novembre 2010, ne peuvent être réellement suivies d'effet que par l'intervention des actes relatifs à la résiliation partielle des baux à construction, à la cession des volumes commerce résiduels et parkings et à la vente en état futur d'achèvement portant sur les volumes commerce, l'on peut raisonnablement considérer que les décisions finales seront constituée lors de la signature des actes authentiques.

Or ces actes ne sont à l'heure actuelle pas encore intervenus. Le protocole a en outre vocation à entériner un accord portant sur des projets divers. Il ne s'agit pas d'un acte ultime, en ce sens qu'il ne sert qu'à poser les fondements pour la concrétisation, la réalisation d'actes contractuels ultérieurs.

En outre, les projets visés dans le protocole dépendent pour partie de la réalisation de conditions.

Ce faisant, les décisions attaquées ne constituent qu'un élément de la procédure conduisant à l'élaboration et la signature des actes authentiques de résiliation, de cessions ou de vente en état futur d'achèvement afin de permettre la réalisation du projet de réaménagement.

Elles sont donc en tant que telles dépourvues d'effet juridique.

C'est dire que les décisions sont dépourvues de caractère décisive comme n'étant que de simples mesures préparatoires. Elles ne sauraient en elles-mêmes emporter grief à l'égard des requérants.

Par suite, en tant qu'elle est dirigé contre la délibération des 15 et 16 novembre 2010 et la décision de signer le protocole du 18 novembre 2010 qui revêtent le caractère de mesures purement préparatoires, la requête ne pourra qu'être déclarée irrecevable.

VIII.-

*A TITRE SUBSIDIAIRE, SUR LE CARACTERE NON-FONDE
DE LA REQUETE*A/ Sur la légalité externe de la décision du 18 novembre 2010

La requérante soutient que la décision de signer le protocole du 18 novembre 2010 aurait été prise par une autorité incompétente en ce qu'elle est signée par Monsieur Philippe CHOTARD en sa qualité de Secrétaire général délégué de la Ville.

Le moyen manque en fait.

Aux termes des dispositions de l'article L. 2122-21 du code général des collectivités territoriales (CGCT) :

« (...) le maire est chargé, d'une manière générale, d'exécuter les décisions du conseil municipal et, en particulier : (...) 7° de passer dans les mêmes formes les actes de vente, échange, partage, acceptation de dons ou legs, acquisition, transaction, lorsque ces actes ont été autorisés conformément aux dispositions du présent code ».

Ces dispositions sont applicables à la commune de Paris sous réserve des dispositions qui lui sont propres (art. L. 2511-1 CGCT). A cet égard, il résulte de l'article L. 2511-27 CGCT que :

« Le maire de la commune peut donner sous sa surveillance et sa responsabilité, par arrêté, délégation de signature au « directeur général des services » de la mairie et aux responsables de services communaux ».

En l'espèce, la délibération 2010 DU 49 SG 95 1° a autorisé le maire à signer le protocole foncier.

En outre, la Ville de Paris verse également aux débats l'arrêté du 21 juillet 2008 par lequel le Maire de Paris a délégué sa signature, en cas d'absence ou d'empêchement de Mme Véronique BEDAGUE-HAMILIUS, Secrétaire générale de la Commune de Paris, à M. Philippe CHOTARD, « *Secrétaire général délégué de la Commune de Paris pour tous les arrêtés, actes et décisions préparés par les services placés sous l'autorité de la Secrétaire générale de la Ville de Paris, ainsi que les décisions de préemption et l'exercice du droit de priorité prévu au Code de l'urbanisme, à l'exception : des projets de délibération et des communications au Conseil de Paris ; des arrêtés portant nomination des directeurs généraux, directeurs, sous-directeurs, chefs de service, de la Ville de Paris* » (Production n°1).

Au vu des éléments exposés, Monsieur Philippe CHOTARD est donc bien habilité à signer le protocole foncier du 18 novembre 2010.

Le moyen doit donc être écarté comme manquant en fait.

VII.-

B/ Sur la légalité interne des décisions attaquées

La requérante invoque à l'appui de sa contestation de la délibération des 15 et 16 novembre 2010 approuvant le protocole foncier et autorisant le Maire à le signer et de la décision de signer ledit protocole du 18 novembre 2010, la nullité de stipulations du protocole, ce qui serait de nature à justifier, outre l'annulation desdites décisions, d'enjoindre à la Ville de saisir le juge du contrat afin qu'il prononce la nullité du protocole.

Aucun des moyens invoqués par la requérante n'est de nature à prospérer.

Paris (§1) Sur les droits de propriété et d'emphythéote de la Ville de

Selon la requérante, la cession par la commune de droits dont elle n'est pas titulaire est nulle. Le moyen manque en fait.

Dans un premier temps, la Ville de Paris a concédé l'opération initiale d'aménagement du quartier des Halles à la SEMAH.

Pour ce faire, la SEMAH a conclu avec la SCFHP :

- un bail à construction à vocation commerciale dans l'ancien Forum du 22 juillet 1976 ;
- un bail à construction au titre des parkings nord (Rambuteau) et sud (Berger) dans l'ancien Forum le 22 juillet 1976 ;
- un bail à construction à vocation commerciale dans le nouveau Forum le 29 novembre 1985.

De même, la SEMAH a consenti, au titre du bail emphytéotique qu'elle détenait de l'Etat le 27 décembre 1985 :

- à la SCFHP, un bail à construction des 25 et 26 mars 1986, portant sur des volumes à usage de salles de cinéma et de commerces dans le nouveau Forum ;
- à la société CESO INVEST / KTT un bail à construction portant sur des volumes à usage de salles de cinéma dans le nouveau Forum.

Or, dans un second temps, la Ville de Paris est venue aux droits de la SEMAH en sa qualité de propriétaire et de bailleur.

SEMHAH
 SAHON

Ceci est attesté par les divers actes de cession suivants relatifs aux volumes grevés des baux à construction :

- acte de vente entre la SEMAH et la Ville de Paris, reçu par Maître Bruno CHEUVREUX en date du 27 mai 1988 et publié au Bureau des hypothèques de Paris les 25 juillet et 10 octobre 1988, volume 1988P n° 5048, suivi d'un acte complémentaire du 21 septembre 1988, reçu par Maître Ronan Bourges et publié au Bureau des hypothèques de Paris le 10 octobre 1988, volume 1988P n° 6748 (Productions n° 6 et 7).

- acte de vente entre la SEMAH et la Ville de Paris reçu par Maître Ronan Bourges, les 23 octobre et 12 novembre 1990, publié au Bureau des hypothèques de Paris les 10 janvier et 5 juillet 1991, volume 1991P, n° 1963 (Productions n° 2 et 3).

- acte de vente entre la SEMAH et la Ville de Paris, reçu par Maître Ronan Bourges du 20 janvier 1992 et publié au Bureau des hypothèques de Paris le 31 janvier 1992, Volume 1992P, n° 581 (Production n° 8).

Ces actes de vente ont fait l'objet d'un acte rectificatif et complémentaire reçu par Maître Michèle RAUNET, le 2 décembre 2010, publié au Bureau des hypothèques de Paris le 2 décembre 2010, volume 2010P, n° 4955 :

- acte de vente entre la SEMAH et la Ville de Paris, reçu par Maître Michèle RAUNET en date du 2 juin 2009, et publié au bureau des hypothèques de PARIS en date du 23 juin 2009, volume 2009P numéro 2173 (Production n° 9).

Par ailleurs, aux termes de l'acte reçu par Maître Ronan BOURGES, les 9 et 20 janvier 1992, publié au bureau des hypothèques de PARIS le 31 janvier 1992 volume 19921P numéro 581, suivi d'un acte rectificatif et complémentaire reçu par Maître Michèle RAUNET, le 2 décembre 2010, publié au bureau des hypothèques de PARIS, le 2 décembre 2010, volume 2010P numéro 4955, la SEMAH a transféré à la Ville de Paris ses droits de preneur emphytéote dans le bail emphytéotique qui lui avait été consenti par l'Etat aux termes d'un acte reçu en la forme administrative en date du 27 décembre 1985 publié au bureau des hypothèques le 13 août 1986 volume 1986 numéro P 5650, suivi d'un acte reçu également en la forme administrative le 27 juin 1986 publié audit bureau le 13 août 1986 volume 1986P numéro 5651.

La cession des droits résultant du bail à construction en date des 25 et 26 mars 1986 par la SEMAH au profit de la Ville de Paris s'est réalisée aux termes d'un acte reçu par Maître Bruno CHEUVREUX, le 27 mai 1988 publié au bureau des hypothèques de PARIS, les 25 juillet et 10 octobre 1988 volume 1988 P numéro 5048, suivi :

- d'un acte rectificatif reçu par Maître Ronan BOURGES, le 21 septembre 1988 publié au bureau des hypothèques de PARIS, le 10 octobre 1988 volume 1988 P numéro 6748 (**Production n° 7**),
- d'un acte rectificatif et complémentaire reçu par Maître Michèle RAUNET, le 2 décembre 2010, publié au bureau des hypothèques de PARIS, le 2 décembre 2010, volume 2010 P numéro 4955.

La SEMAH a transféré à la Ville de Paris ses droits de Bailleur à construction qu'elle avait conférés à la SCFHP sur les volumes 21.534 – 27.086 et 27.087 suivant acte reçu par Maître Marie-Anne GEOFFROY-BERGIER, les 25 et 26 mars 1986.

S'agissant de la cession des droits résultant du bail emphytéotique en date du 27 décembre 1985 par la SEMAH au profit de la Ville de Paris, elle s'est réalisée aux termes d'un acte reçu par Maître Ronan BOURGES, les 23 octobre et 12 novembre 1990, publié au bureau des hypothèques de PARIS les 10 janvier et 5 juillet 1991 volume 1991 P numéro 1963, suivi :

- d'un acte rectificatif reçu par Maître Ronan BOURGES, le 12 juin 1991 publié au 1^{er} bureau des hypothèques de PARIS, le 5 juillet 1991 volume 1991 P numéro 4107 (**Production n° 3**),

La SEMAH a transféré à la Ville de Paris tant ses droits de preneur emphytéote dans le bail emphytéotique qui lui avait été consenti par l'Etat aux termes d'un acte reçu en la forme administrative en date du 27 décembre 1985, suivi d'un acte reçu également en la forme administrative le 27 juin 1986 que ses droits de bailleur emphytéotique dans le bail emphytéotique qu'elle avait consenti à la société CEVO aux termes de l'acte du 22 décembre 1987, reçu par Maître Ronan BOURGES.

SEMMAH
Forum

La Ville de Paris est également devenue propriétaire par cession du 27 janvier 1994 (Production n° 10) et 4 février 2003 (Production n° 11).

Il résulte des éléments exposés que la Ville de Paris est bien titulaire des droits de propriété et d'emphytéote de la SEMAH comme en atteste les actes de l'étude Cheuvreux.

Elle est donc fondée à céder ses droits à la SCFHP. Le moyen manquant en fait ne pourra qu'être écarté.

VIII.-

(§2) Sur les articles relatifs aux opérations foncières nécessaires à la mise en œuvre des projets

2.1 Sur l'article 3 du protocole relatif à la résiliation partielle des baux à construction sur les volumes commerce restitués

2.1.1 Les requérants contestent l'objet même de l'article 3 du protocole litigieux, en ce qu'il porte sur la résiliation partielle des baux à construction des 22 juillet 1976 dit Ancien Forum et 29 novembre 1985 dit Nouveau Forum afin de restituer à la Ville de Paris une surface de 4826 m² en contrepartie du versement d'une indemnité de résiliation.

Pour rappel, selon les stipulations de l'article 3 du Protocole :

« Afin de permettre à la Ville d'exécuter les travaux d'exécution du Programme, la SCFHP et la Ville conviennent de résilier partiellement les baux à Construction dits « Ancien Forum » et « Nouveau Forum » visés à l'article 1.2.2.1, en vue de la restitution à la Ville, des Volumes Commerces Restitués représentant des locaux d'une surface GLA de 4.826 m² environ, identifiés sur les plans constituant l'Annexe 2.

(...)

d) La résiliation aura lieu moyennant le paiement par la Ville d'une indemnité de résiliation de 73,379 millions d'euros, payable en totalité à la signature de l'acte de Résiliation. A cette indemnité

de Résiliation s'ajouteront les indemnités qui devront être remboursées par la Ville à la SCFHP au titre des protocoles de résiliation conclus par la SCHP avec certains locataires, comme décrit ci-après au 3.2 »

♦ Il est permis de s'interroger sur la recevabilité des moyens tirés du non-respect des articles X et XI des baux à construction des 22 juillet 1976 et 29 novembre 1985.

La compétence du juge administratif n'apparaît pas avec évidence au regard de l'objet des contrats en cause.

Il s'agit de baux à construction conclus, à l'origine, entre deux personnes privées, la SEMAH et la SCFHP. Aux termes d'une jurisprudence classique, ces contrats revêtent le caractère d'un contrat de droit privé et le juge administratif est incompétent pour en connaître (TC 23 octobre 1995, *Soc. Canal Plus Immobilier*, Rec. p. 500), et cela même si une collectivité publique s'est ultérieurement substituée à l'une des parties (TC 21 mars 2005, *Sté Slibail énergie c. Ville de Conflans-sainte-Honorine*, req. n° 3436, AJDA 2005. 1186, note Dreyfus).

Or un moyen dont l'examen conduit le juge administratif à s'immiscer dans le domaine de compétence du juge judiciaire. Il en est ainsi lors de la contestation de la validité d'un contrat de droit privé lors d'un recours pour excès de pouvoir dirigé contre un arrêté ministériel, le moyen devant être renvoyé sous forme de question préjudicielle à la juridiction judiciaire (CE 21 fév. 2000, *Assoc. de défense des cadres retraités*, Rec. p. 69).

Dès lors les requérants ne sauraient se fonder sur les clauses des baux à construction pour justifier de l'illégalité des décisions attaquées.

Le moyen tiré de ce que l'article 3 est nul, est dès lors irrecevable.

♦ Il est à tout le moins est inopérant.

CONTRAT
LE BAIL

Le contrat étant la loi des parties, il fixe leurs obligations réciproques. Un tiers ne saurait invoquer la nullité d'une stipulation qui n'engage que les seules parties au contrat et s'immiscer ainsi dans la loi des parties.

Invoquer l'illégalité des décisions attaquées au regard d'une stipulation de bail à construction relative aux conditions de résiliation n'a aucune espèce d'incidence sur la légalité des décisions litigieuses.

Ce moyen est du reste mal fondé.

Selon la requérante, l'article 3 du protocole foncier serait nul au motif qu'aux termes de l'article X des baux à constructions des 22 juillet 1976 et 29 novembre 1985, aucune résiliation amiable ne pourrait intervenir avant le remboursement des emprunts contractés par le Preneur pour le financement de ses travaux et garantis par des hypothèques sur le droit au bail.

Il convient de replacer l'article cité par la requérante dans son cadre général qui est de régler la possibilité de résiliation, au regard des engagements de chacune des parties, dans des conditions encadrées.

D'une part, l'article X n'interdit pas toute résiliation amiable. Il encadre les conditions de survenance d'une résiliation amiable. D'autre part, cet article n'interdit nullement aux parties de procéder à la résiliation, nonobstant le remboursement des emprunts contractés par le Preneur pour le financement des travaux dès lors que les parties se mettent d'accord sur les conditions de la résiliation par la voie d'un protocole.

Dès lors que les stipulations ne contreviennent pas à l'ordre public, les parties peuvent modifier leurs engagements précédents d'un commun accord. Le juge ne saurait donc interférer dans leur volonté.

Les requérants ne sauraient, en conséquence, exiger la preuve que la SCFHP a remboursé les emprunts contractés pour financer les travaux prévus par les baux.

Le moyen devra donc être écarté.

◆L'article 3 du protocole serait également nul, selon les requérants, en prévoyant le versement d'une indemnité par la Ville de Paris à la SCFHP alors que les articles XI des baux à construction en cause stipuleraient qu'à l'expiration du bail par résiliation amiable, les constructions édifiées par le preneur deviennent de plein droit la propriété du bailleur sans indemnité.

Si l'article XI stipule que les constructions deviennent de plein droit et sans indemnité la propriété du Bailleur, cette stipulation a été rédigée au profit du Bailleur lequel est libre de modifier son engagement. Aucune disposition n'interdit au Bailleur d'accorder, s'il le souhaite, une indemnité au Preneur à l'expiration du bail par résiliation amiable. Sur ce point, le juge ne saurait interférer dans la volonté des parties.

2.1.2 Enfin, les requérants prétendent qu'une commune ne saurait verser une indemnité de résiliation d'un bail supérieur à l'estimation faite par le service des Domaines sans constituer un avantage injustifié. Elle fonde ce moyen sur l'article L. 2241-1 du code général des collectivités territoriales.

Le moyen n'est pas fondé.

En effet, les requérants se méprennent sur les informations et la portée de l'avis de France Domaine.

FRANCE DOMAINE

Certes, le principe est que, à l'occasion d'une cession d'immeubles ou de droits réels immobiliers par une commune de plus de 2 000 habitants, une délibération motivée du conseil municipal portant sur les conditions de la vente et ses caractéristiques essentielles doit intervenir. Dans ce cas, le conseil municipal délibère au vu de l'avis de l'autorité compétente de l'Etat (article L. 2241-1 CGCT).

Dans ce cadre, la délibération autorisant la cession devra être prise, au vu de l'avis du service des domaines qui doit se prononcer sur les conditions financières de l'opération. Les valeurs retenues par le service concerné sont en principe établies en fonction de données objectives, notamment en rapport avec le marché immobilier concerné.

Mais, si cet avis est obligatoire, il ne lie pourtant pas la collectivité qui peut s'en écarter. C'est ce qui ressort très précisément des dispositions du décret n° 86-455 du 14 mars 1986 relatif à la suppression des commissions des opérations immobilières et de l'architecture et modalité des consultations du service des domaines.

En effet, son article 10 précise bien que, lorsque les collectivités envisagent de passer un des actes ou d'accomplir une des formalités nécessitant la consultation du service des domaines, en retenant un montant supérieur à l'évaluation domaniale, l'organe délibérant doit au préalable prendre une délibération motivée.

Du reste, l'avis de France Domaine ne saurait être considéré comme un avis qui lierait la collectivité au risque de constituer une atteinte au principe de libre administration des collectivités territoriales (CE, 28 juin 1996, *Commune de Parentis-en-Borne*, req. n° 156183).

On n'est du reste pas dans l'hypothèse d'un avantage injustifié, avancé par la requérante.

La jurisprudence en ce sens est claire en retenant comme avantage injustifié le fait pour la collectivité de céder à un prix nettement inférieur à l'estimation domaniale le bien en cause.

Certes, lorsqu'il s'agit d'une indemnisation, cela pourrait revenir, si le montant de l'indemnisation est supérieur à celui évalué par France Domaine, à inverser le rapport financier.

Pour autant, la collectivité n'est pas plus obligée, dans cette hypothèse, de suivre l'avis de France Domaine.

Si le montant versé par la collectivité ne saurait s'apprécier en une libéralité, ce qui est ressort d'un principe constitutionnel (*Cons. const., déc. n° 86-207 DC, 25-26 juin 1986 : Rec. Cons. const. 1986, p. 61 ; AJDA 1986, p. 575, note J. Rivero*), interdisant toute cession de biens à titre gratuit, tout avantage n'est pas pour autant condamné dès lors qu'il est justifié.

Si le Conseil d'Etat a été conduit à approuver le prix d'une cession d'un terrain pour un franc symbolique dès lors que la cession est justifiée par des motifs d'intérêt général et comporte des contreparties suffisantes (CE 3 nov. 1997, *Commune de Fourgerolles*, req. n° 169473), plus récemment, il a précisé le cadre de la cession de biens par une collectivité.

Ainsi, une commune décidant de vendre un immeuble à un prix inférieur d'environ 30% à l'estimation opérée par les services de l'État est considérée comme s'en écartant de manière significative, justifiant dès lors l'annulation de la cession (CE 25 sept. 2009, *Cne de Courtenay*, req. n° 298918).

C'est donc si la collectivité retient un montant qui s'écarte significativement du montant proposé par France Domaine qu'une éventuelle censure du juge en résultera.

COMMUNAUTÉ
L. N. O. N. O.

A l'inverse, une cession à un prix inférieur à l'estimation faite par le service des domaines peut également être justifiée (CE, 28 févr. 2007, *Cne de Bourisp*, n° 279948).

En l'espèce, la résiliation partielle des baux à construction portant sur les commerces restitués consentis les 22 juillet 1976 et 29 novembre 1985 aboutit au paiement d'une indemnité par la Ville de Paris à la SCFHP d'un montant de 73,379 M€.

L'avis de France Domaine du 8 octobre 2010 fonde son estimation sur une valeur unitaire en pleine propriété de 15 500 €/m², soit 65,2 M€ (*Production adverse n° 11*).

Le prix négocié s'avère être supérieur de 12,5% à l'estimation de France Domaine.

Au vu du seuil de 30% retenu par l'arrêt Commune de Courtenay (*op. cit.*), le prix retenu par l'exposante n'apparaît pas s'écarter de manière significative du montant proposé par les services de l'Etat.

En outre, il convient de replacer ce montant dans le cadre plus général du financement global de l'opération de réaménagement des Halles qui ne fait apparaître qu'un écart de 0,3% entre le montant final résultant de l'avis de France Domaine et celui proposé par la Ville de Paris (*Production adverse n° 5*).

Dès lors l'article 3 du protocole prévoyant un tel montant ne méconnaît pas l'article L. 2241-1 CGCT et ne saurait constituer un avantage injustifié consenti à la SCFHP.

Le moyen, non fondé, ne saurait prospérer.

IX.-**2.2 Sur l'article 4 du protocole relatif à la vente des volumes commerce résiduels**

Les requérants invoque la nullité de l'article 4 au moyen qu'elle ne prévoirait pas le paiement par la SCFHP de l'intérêt du prix de la vente des volumes, selon les dispositions de l'article 1652 du code civil.

♦ Tout d'abord, le moyen est irrecevable en ce que relevant d'une juridiction incompétente pour en connaître. Si le juge administratif est compétent pour se prononcer sur la légalité de délibérations portant sur la cession de biens relevant du domaine privé (CE 5 déc. 2005, *Commune de Pontoy*, Rec. p. 548), il ne lui revient pas pour autant de faire application de dispositions du code civil afin d'apprécier la validité d'un contrat de droit privé (CE 21 fév. 2000, *Assoc. de défense des cadres retraités*, Rec. p. 69).

Or un moyen dont l'examen conduit le juge administratif à s'immiscer dans le domaine de compétence du juge judiciaire est irrecevable. Il en est ainsi lors de la contestation de la validité d'un contrat de droit privé lors d'un recours pour excès de pouvoir dirigé contre un arrêté ministériel, le moyen devant être renvoyé sous forme de question préjudicielle à la juridiction judiciaire (CE 21 fév. 2000, *Assoc. de défense des cadres retraités*, Rec. p. 69).

En l'espèce, la requérante conteste la validité de l'article 4 du protocole relatif à la vente des volumes commerce résiduels entre la Ville de Paris et la SCFHP, au moyen tiré du non respect des dispositions de l'article 1652 du code civil.

Un tel moyen est irrecevable au regard de la compétence du juge administratif.

CONTRAT
RABOTEAU

♦ A tout le moins, le moyen est inopérant et non fondé.

A supposer que le juge administratif puisse prendre en considération le respect de l'article 1652 du code civil dans son application à l'article 4 du protocole pour apprécier la légalité des décisions attaquées, la circonstance que l'article 1652 du code civil soit invoquée par les requérants n'a aucune incidence sur la légalité des décisions attaquées.

D'une part, cet article a une portée supplétive. Il n'est pas d'ordre public ce qui implique que seules les parties au contrat sont fondées à en revendiquer l'application et, éventuellement soulever la nullité relative de la stipulation (Aix-en-Provence, 26 oct. 1970, D. 1971, 370). En tout cas, le vendeur peut renoncer à son application.

D'autre part, l'article 1652 du code civil ne saurait être utilement invoqué dans la mesure où cet article, si tant est qu'il puisse être applicable, ne saurait trouver application au stade de l'article d'un protocole d'accord foncier.

Le moyen tiré de l'application de l'article 1652 du code civil n'a donc aucune incidence sur l'article contesté du protocole.

Le moyen, inopérant et non fondé, ne pourra être retenu.

X.-

2.3 Sur l'article 5 du protocole

La requérante avance un moyen identique au précédent, à savoir que l'article 5 du protocole est nul en tant qu'il ne respecte pas les dispositions de l'article 1652 du code civil, le prix de vente des volumes des parkings Rambuteau ne portant pas intérêt alors que l'exploitation des volumes « *ne manquera pas* » de produire des revenus pour la SCFHP.

L'exposante ne peut que se référer à ses développements relatifs au moyen tiré de la nullité de l'article 4 du protocole pour non respect des dispositions de l'article 1652 du code civil.

Ce moyen est irrecevable au regard de l'incompétence du juge administratif. Il est à tout le moins inopérant et non fondé.

En l'espèce, la location des places de stationnement n'est qu'éventuelle. Aucune date ni aucun locataire n'est établi, ce qui ne peut dès lors produire avec certitude des revenus pour la SCFHP.

Le moyen ne saurait donc prospérer.

XI.-

2.3 Sur l'article 6 du protocole relatif à la vente en état futur d'achèvement par la Ville portant sur les volumes commerce de la Canopée

La requérante soulève la nullité de l'article 6 du protocole aux moyens que :

- les dispositions de l'article 1601-3 du code civil ne seraient pas respectées en ce que le paiement du prix de la vente au fur et à mesure de l'état d'avancement des travaux ne serait pas prévu;
- les articles 1650 et 1651 du code civil seraient tout autant méconnus en ce que le protocole ne fixe pas la date de livraison de la Canopée ni davantage la date à laquelle le paiement du prix de la vente devrait intervenir ;
- l'article 1652 du code civil serait également violé faute de prévoir le paiement des intérêts relatif au prix du solde de la vente des volumes commerce de la Canopée.

En premier lieu, ces moyens sont irrecevables en ce que relevant d'une juridiction incompétente pour en connaître. Si le juge administratif est

COMMUNIQUE
DE PRESSE

compétent pour se prononcer sur la légalité de délibérations portant sur la cession de biens relevant du domaine privé (CE 5 déc. 2005, *Commune de Pontoy*, Rec. p. 548), il ne lui revient pas pour autant de faire application de dispositions du code civil afin d'apprécier la validité d'un contrat de droit privé (CE 21 fév. 2000, *Assoc. de défense des cadres retraités*, Rec. p. 69).

La vente en état futur d'achèvement est un contrat de droit privé (article 1601-3 du code civil ; CE 8 fév. 1991, *Région Midi-Pyrénées c. Syndicat de l'architecture de la Haute-Garonne*, req. n° 57679).

Or un moyen dont l'examen conduit le juge administratif à s'immiscer dans le fonctionnement du service de la justice judiciaire est irrecevable. Il en est ainsi lors de la contestation de la validité d'un contrat de droit privé lors d'un recours pour excès de pouvoir dirigé contre un arrêté ministériel, le moyen devant être renvoyé sous forme de question préjudicielle à la juridiction judiciaire (CE 21 fév. 2000, *Assoc. de défense des cadres retraités*, Rec. p. 69).

Les articles du code civil invoqués par la requérante reviendraient donc à demander au juge administratif d'apprécier la validité d'un contrat de droit privé, ce qu'il ne saurait faire.

De la sorte, les moyens invoqués sont irrecevables.

En second lieu, ils sont inopérants et mal fondés.

D'une part, les articles invoqués ont une portée supplétive. N'étant pas d'ordre public, seules les parties au contrat sont fondées à en revendiquer l'application et, éventuellement soulever la nullité relative de la stipulation. En tout cas, les parties peuvent renoncer à leur application.

D'autre part, les articles du code civil ne sauraient être utilement invoqués dans la mesure où ils ne sauraient trouver application au stade de l'article 6 du protocole foncier alors même que l'acte authentique portant vente en état futur d'achèvement n'est pas intervenu. D'autant que, comme il résulte de

l'exposé des motifs de la délibération des 15-16 novembre 2010 et de l'article 6 du protocole, plusieurs actes doivent intervenir avant la signature de l'acte authentique.

N'étant pas appliqués à l'acte définitif portant vente en l'état futur d'achèvement, les moyens invoqués relatifs aux articles 1601-3, 1650, 1651 et 1652 du code civil n'ont donc aucune incidence quant à la légalité des décisions attaquées.

Ils sont du reste mal fondés. Conséquence de la portée supplétive de ces articles, les parties peuvent y déroger par convention particulière. L'exposante se reporte aux développements précédemment tenus sous l'article 4 du protocole.

Les moyens non fondés, ne pourront donc qu'être écartés.

XII.-

2.4 Sur l'article 7 du protocole relatif à la vente en état futur d'achèvement des volumes commerce en circulations verticales

Selon la requérante, l'article 7 serait nul en méconnaissance des dispositions des articles 1650 et 1651 du code civil en ce qu'il ne fixe pas la date à laquelle le paiement du prix devra intervenir ni ne permet de déterminer la date de livraison des volumes. Il violerait également les dispositions de l'article 1652 du code civil en ne prévoyant pas les intérêts s'agissant du paiement du prix des volumes commerce des circulations verticales.

Les moyens sont en tout point identique à ceux développés à l'appui de l'article 6 du protocole. Aussi l'exposante se réfère-t-elle à ses développements précédents.

.

Ces moyens sont tout d'abord irrecevables dans la mesure où ils relèvent d'une juridiction incompétente pour en connaître.

Ils sont par ailleurs, inopérants et infondés. Les articles du code civil ont une portée supplétive et ne sauraient dès lors constituer une cause de nullité invocable par un tiers au contrat. En outre, ils n'ont pas de portée effective à l'égard d'un article de protocole alors que l'acte final auquel ils ont vocation à s'appliquer n'est pas encore intervenu.

Les moyens ne sauraient donc être retenus.

XIV.-

2.5 Sur l'article 8 du protocole relatif à la vente en état futur d'achèvement des volumes commerce du barreau nord/sud

Pour la requérante, l'article 8 du protocole est nul en ce qu'il méconnaît tant les dispositions de l'article 1601-3 du code civil que celles de l'article 1652 du code civil.

Ces moyens ayant déjà été présentés par les requérants à l'appui de la contestation des articles 4 et 6, l'exposante se permet donc de renvoyer à ses développements sous ces articles.

Les moyens sont irrecevables en raison de l'incompétence du juge administratif.

Ils sont en outre inopérants et mal fondés, ces articles étant invoqués à l'appui de la contestation d'articles de protocole qui ne constituent pas l'acte final authentique et les parties pouvant y déroger par conventions particulières.

De telle sorte, les moyens ne peuvent qu'être écartés.

XV.-

2.6 Sur l'article 9.2 du protocole relatif à la vente du local UGC Ciné Cité Les Halles et des droits d'emphytéote

♦Selon les requérants, l'article 9.2 du protocole violerait les stipulations du bail emphytéotique du 27 décembre 1985 conclu initialement par l'Etat avec la SEMAH, et dont les stipulations auraient force obligatoire, en ce que ledit protocole ne prévoirait pas le respect de la clause relative à la cession.

Ce moyen est inopérant et en tout cas non fondé.

L'article 9.2 du protocole porte sur la vente du local UGC Ciné Cité Les Halles et des droits d'emphytéote de la Ville de Paris, au titre du bail consenti le 27 décembre 1985 par l'Etat à la SEMAH, aux droits de laquelle est venue la Ville par acte des 23 octobre et 12 novembre 1990, publié au bureau des hypothèques de Paris les 10 janvier et 5 juillet 1991 volume 1991 P numéro 1963.

Ce moyen est inopérant en ce que le bail emphytéotique n'est pas remis en cause dans son fondement par l'article 9.2 du protocole. Invoquer une méconnaissance de ses stipulations à l'encontre du protocole, et par voie de conséquence à l'encontre des décisions attaquées, n'a donc aucune espèce d'incidence.

Ensuite, le moyen n'est pas fondé.

Les requérants se méprennent sur la portée de cet article qui ne vise pas à dénier toute portée obligatoire aux stipulations du bail emphytéotique du 27 décembre 1985.

En effet, l'article 9.2 du protocole accorde la Ville de Paris et la SCFHP sur la cession et l'acquisition de droits sur des volumes identifiés à l'article.

Or le protocole n'a pas vocation à reprendre les stipulations contractuelles qui ne sont pas impactées par le protocole.

Précisément, le bail emphytéotique du 27 décembre 1985 ne voit pas ses stipulations modifiées du fait de l'intervention du protocole.

Si les droits résultant des baux visés par l'article 9.2 du protocole sont cédés par la Ville de Paris à la SCFHP, en aucun cas le bail emphytéotique du 27 décembre 1985 n'est remis en cause par ces dispositions.

Dès lors, l'article litigieux n'avait pas à prévoir que la SCFHP, cessionnaire des droits d'emphytéote de la Ville de Paris, s'engage à supporter toutes les charges et conditions du bail emphytéotique puisque par définition, cette stipulation est toujours en vigueur.

♦ Il est également soutenu par les requérants que l'article 9.2 du protocole serait nul en ce qu'il ne respecte pas les dispositions de l'article 1652 du code civil.

Comme il a été précédemment abordé, et la Ville de Paris renvoie sur ce point à ses développements sous l'article 4, un tel moyen est irrecevable et inopérant.

Il est du reste mal fondé, l'article 1652 du code civil ayant une portée supplétive (Aix-en-Provence, 26 oct. 1970, D. 1971, 370). Aucune disposition textuelle n'imposait aux parties de prévoir que le prix des volumes et des droits cédés par la Ville de Paris à la SCFHP porterait intérêt. Il ne saurait donc être reproché à la Ville de Paris de ne pas avoir prévu de tels intérêts dans le protocole foncier.

Les moyens ne pourront donc qu'être écartés.

XVI.-

2.7 Sur l'article 10 du protocole relatif à la vente des circulations horizontales et éléments accessoires

Les requérants soutiennent que l'article 10 du protocole serait nul en ce qu'il prévoit la cession par la Ville de Paris à la SCFHP des circulations horizontales du Forum qui feraient parties du domaine public.

Pour ce faire, la requérante prétend que, faisant partie du domaine public, les circulations horizontales ne peuvent être cédées et que, par voie de conséquence, la délibération du conseil municipal autorisant le Maire à signer un acte de vente d'une dépendance du domaine public et la décision de signer cet acte est illégal.

Ce moyen ne saurait être retenu.

Premièrement, le moyen est irrecevable en ce qu'il conteste la vente des circulations horizontales alors que l'acte de vente n'est pas encore intervenu.

Présenté prématurément, un tel moyen ne pourra qu'être déclaré irrecevable.

Deuxièmement, le moyen invoqué est inopérant.

CONSTITUTIONNELLE
LITIGIEUX

La requérante soulève un moyen fondé sur les dispositions de l'article L. 2111-1 du code général de la propriété des personnes publiques relatives au domaine public d'une collectivité.

Or l'article 10 du protocole porte sur la cession de biens qui, à la date de l'intervention de la cession, feront partie du domaine privé de la Ville de Paris.

La référence au principe d'inaliénabilité des biens du domaine public d'une collectivité est donc sans incidence sur la légalité de l'article litigieux.

Enfin, le moyen n'est pas fondé.

Si les dépendances du domaine public ne peuvent faire l'objet d'une aliénation, il est possible à l'autorité publique d'aliéner des biens du domaine public après avoir procédé à leur désaffectation.

Car le principe d'inaliénabilité des biens du domaine public s'oppose seulement à ce que des biens qui le constituent soient aliénés sans qu'ils aient été au préalable déclassés (Cons. Const. DC 86-217, 18 sept. 1986, Rec. p. 141).

Le déclassement a donc pour effet de soustraire un bien du domaine public pour qu'il devienne un bien susceptible d'aliénation.

Relevant dès lors du domaine privé de la collectivité, le bien peut faire l'objet d'une cession.

En l'espèce, le protocole n'envisage la vente des circulations horizontales qu'à la suite des décisions de déclassement.

Cela ressort expressément des termes même de l'article 10.1 du protocole.

De surcroît, l'exposé des motifs de la délibération attaquée est également explicite lorsqu'il est indiqué que :

« *La Ville n'est pas opposée au principe de ces cessions dès lors que, préalablement à celles-ci, les emprises, actuellement dans le domaine public, soient déclassées* » (production adverse n° 5, p. 9).

L'article 10 du protocole précise donc bien que les cessions des circulations verticales n'interviendront que postérieurement à l'intervention des décisions de déclassement.

Aucune violation des dispositions de l'article L. 1311-1 CGPPP ne saurait dès lors être retenue à l'encontre de l'article 10 du protocole.

Le moyen sera donc écarté.

Quant au moyen selon lequel le prix de vente ne porte pas intérêt alors que le paiement des circulations horizontales devrait intervenir postérieurement au transfert de propriété en méconnaissance de l'article 1652 du code civil, la Ville de Paris renvoie à ses précédents développements sous l'article 4, s'agissant d'un moyen déjà abordé à maintes reprises.

Le moyen ne pourra donc qu'être écarté au vu de son caractère irrecevable, inopérant et non fondé, d'autant que la circonstance que le prix de la vente intervienne postérieurement au transfert de propriété ne rentre pas dans le champ d'application de l'article 1652 du code civil.

XVII.-

2.8 Sur l'article 11.2 du protocole relatif à la promesse de résiliation du bail à construction des volumes Parking Berger sous condition suspensive

Les moyens tirés de la nullité de l'article 11.2 du protocole en ce qu'il méconnaît les articles X et XI du bail à construction du 22 juillet 1976, ne sauraient être accueillis.

(1) la compétence du juge administratif n'apparaît pas avec évidence au regard de l'objet du contrat en cause.

Il s'agit d'un bail à construction conclu, à l'origine, entre deux personnes privées, la SEMAH et la SCFHP. Aux termes d'une jurisprudence classique, ces contrats revêtent le caractère d'un contrat de droit privé et le juge administratif est incompétent pour en connaître (TC 23 octobre 1995, *Soc. Canal Plus Immobilier*, Rec. p. 500), et cela même si une collectivité publique s'est ultérieurement substituée à l'une des parties (TC 21 mars 2005, *Sté Slibail énergie c. Ville de Conflans-sainte-Honorine*, req. n° 3436, AJDA 2005. 1186, note Dreyfus).

Or un moyen dont l'examen conduit le juge administratif à s'immiscer dans le domaine de compétence du juge judiciaire est irrecevable.

Il en est ainsi lors de la contestation de la validité d'un contrat de droit privé lors d'un recours pour excès de pouvoir dirigé contre un arrêté ministériel, le moyen devant être renvoyé sous forme de question préjudicielle à la juridiction judiciaire (CE 21 fév. 2000, *Assoc. de défense des cadres retraités*, Rec. p. 69).

Dès lors les requérants ne sauraient se fonder sur les clauses du bail à construction pour justifier de l'illégalité des décisions attaquées.

Ensuite, ces moyens sont prématurés puisqu'ils se rapportent à une promesse de résiliation du bail sous condition suspensive de la réalisation de la condition de réalisation du Pôle Transport. A cet effet, à défaut de notification par la Ville de la réalisation de cette condition, à la date du 31/12/2016, l'engagement de la résiliation sera caduc.

Dès lors que l'acte sur lequel se fonde la requérante pour contester la légalité des décisions attaquées n'est pas encore intervenu et dont la réalisation est incertaine, les moyens soulevés sur son fondement apparaissent prématurés.

Ils sont donc irrecevables.

(2) Ils sont à tout le moins inopérants.

Invoquer l'illégalité des décisions attaquées au regard d'une stipulation d'un bail à construction relative aux conditions de résiliation n'a aucune espèce d'incidence sur la légalité des décisions litigieuses. Et ce, d'autant plus que l'article contesté est relatif à un acte de résiliation qui dépend de la réalisation de conditions suspensive.

(3) Les moyens sont en tout cas mal fondés.

♦ Selon la requérante, l'article 11.2 du protocole serait nul au motif que selon l'article X du bail à construction du 22 juillet 1976, aucune résiliation amiable ne pourrait intervenir avant le remboursement des emprunts contractés par le Preneur.

SCFHP
11.2.2011

Le bail à construction de 1976 comporte un article X relatif à la résiliation.

Il convient de replacer l'article cité par la requérante dans son cadre général qui est de régler les possibilités de résiliation, au regard des engagements de chacune des parties, dans des conditions encadrées.

D'une part, l'article X n'interdit pas toute résiliation amiable. Il encadre les conditions de survenance d'une telle résiliation.

D'autre part, cet article n'interdit nullement aux parties de procéder à la résiliation, nonobstant le remboursement des emprunts contractés par le Preneur pour le financement des travaux dès lors que les parties se mettent d'accord sur les conditions de la résiliation par la voie d'un protocole.

Dans la mesure où les stipulations ne contreviennent pas à l'ordre public, les parties peuvent modifier leurs engagements précédents d'un commun accord. Le juge ne saurait donc interférer dans leur volonté.

Les requérants ne sauraient, en conséquence, exiger de la SCFHP la preuve qu'elle a remboursé les emprunts contractés dans le cadre de l'exécution de ce bail.

Le moyen devra donc être écarté.

♦L'article 11.2 du protocole serait également nul, selon les requérants, en prévoyant le versement d'une indemnité par la Ville de Paris à la SCFHP alors que l'article XI du bail à construction en cause stipulerait qu'à l'expiration du bail par résiliation amiable, les constructions édifiées par le preneur deviennent de plein droit la propriété du bailleur sans indemnité.

L'article XI stipule que les constructions deviennent de plein droit et sans indemnité la propriété du Bailleur. La stipulation a été rédigée au profit du Bailleur lequel est libre de modifier son engagement. Aucune disposition légale n'interdit au Bailleur d'accorder, s'il le souhaite, une indemnité au Preneur à l'expiration du bail par résiliation amiable. Sur ce point également, le juge ne saurait interférer dans la volonté des parties.

XVIII.-

2.8 Sur l'article 11.3 du protocole relatif à la vente en état futur d'achèvement par la Ville à la SCFHP des volumes commerce du parking Berger

La requérante soulève la nullité de l'article 11.3 du protocole aux moyens que :

- les dispositions de l'article 1601-3 du code civil ne seraient pas respectées en ce que le paiement du prix de la vente au fur et à mesure de l'état d'avancement des travaux ne serait pas prévu ;
- l'article 1652 du code civil serait également violé faute de prévoir le paiement des intérêts relatif au prix de vente des volumes commerce.

Ces moyens sont irrecevables, premièrement, en ce que relevant d'une juridiction incompétente pour en connaître. Si le juge administratif est compétent pour se prononcer sur la légalité de délibérations portant sur la cession de biens relevant du domaine privé (CE 5 déc. 2005, *Commune de Pontoy*, Rec. p. 548), il ne lui revient pas pour autant de faire application de dispositions du code civil afin d'apprécier la validité d'un contrat de droit privé (CE 21 fév. 2000, *Assoc. de défense des cadres retraités*, Rec. p. 69).

Or la vente en état futur d'achèvement est un contrat de droit privé (article 1601-3 du code civil ; CE 8 fév. 1991, *Région Midi-Pyrénées c. Syndicat de l'architecture de la Haute-Garonne*, req. n° 57679).

Un moyen dont l'examen conduit le juge administratif à s'immiscer dans le fonctionnement du service de la justice judiciaire est irrecevable.

Il en est ainsi lors de la contestation de la validité d'un contrat de droit privé lors d'un recours pour excès de pouvoir dirigé contre un arrêté ministériel, le moyen devant être renvoyé sous forme de question préjudicielle à la juridiction judiciaire (CE 21 fév. 2000, *Assoc. de défense des cadres retraités*, Rec. p. 69).

Les moyens tirés de la violation des articles du code civil, invoqués par la requérante, reviendraient donc à demander au juge administratif d'apprécier la validité d'un contrat de droit privé, ce qu'il ne saurait faire.

Deuxièmement les moyens, prématurés, sont irrecevables.

En effet, la requérante conteste l'article 11.3 du protocole par lequel la Ville de Paris s'engage à vendre en état futur d'achèvement à la SCFHP les volumes commerce du parking Berger.

Reste que cette vente n'interviendra que si la résiliation du bail à construction du 22 juillet 1976 est décidée. Elle dépend donc de la réalisation d'une condition qui lui confère un caractère aléatoire.

Les moyens invoqués apparaissent prématurés dans la mesure où ils ne sauraient trouver application au stade de l'article 11.3 du protocole foncier alors même que l'acte authentique portant vente en état futur d'achèvement n'est pas intervenu. D'autant que, comme il résulte de l'exposé des motifs de la délibération des 15-16 novembre 2010, plusieurs actes doivent intervenir avant la signature de l'acte authentique.

N'étant pas appliqués à l'acte définitif portant vente en l'état futur d'achèvement, les moyens invoqués relatifs aux articles 1601-3 et 1652 du code

civil ne sauraient être utilement invoqués à l'appui de la contestation de la légalité des décisions attaquées.

De la sorte, les moyens invoqués sont irrecevables.

Ils sont en tout cas inopérants et mal fondés.

Les articles invoqués ont une portée supplétive. N'étant pas d'ordre public, seules les parties au contrat sont fondées à en revendiquer l'application et, éventuellement, soulever la nullité relative de la stipulation.

Ils sont du reste mal fondés. Conséquence de la portée supplétive de ces articles, les parties peuvent y déroger par convention particulière. L'exposante se reporte aux développements précédemment tenus sous l'article 4 du protocole.

Les moyens non fondés, ne pourront donc qu'être écartés.

XIX.-

2.9 Sur l'article 11.4 du protocole relatif à la vente en état futur d'achèvement par la Ville à la SCFHP des volumes parking Berger reconstitués

La requérante soulève la nullité de l'article 11.4 du protocole aux moyens que :

- les dispositions de l'article 1601-3 du code civil ne seraient pas respectées en ce que le paiement du prix de la vente au fur et à mesure de l'exécution des travaux ne serait pas prévu ;

- l'article 1652 du code civil serait également violé faute de prévoir le paiement des intérêts relatif au prix de vente des volumes commerce.

La Ville de Paris ne peut que renvoyer à ses précédents développements sous l'article 11.3, les moyens invoqués étant strictement identiques.

Elle précise cependant que dans ce cas également, la vente n'interviendra qu'à la condition de trouver un accord avec la RATP et le STIF sur les conditions d'exécution et de financement du pôle transport du Forum des Halles. Elle dépend donc de la réalisation d'une condition qui lui confère un caractère aléatoire.

Les moyens apparaissent prématurés dans la mesure où ils ne sauraient trouver application au stade de l'article 11.4 du protocole foncier alors même que l'acte authentique portant vente en état futur d'achèvement n'est pas intervenu. D'autant que, comme il résulte de l'exposé des motifs de la délibération des 15-16 novembre 2010, plusieurs actes doivent intervenir avant la signature de l'acte authentique.

N'étant pas appliqués à l'acte définitif portant vente en l'état futur d'achèvement, les moyens invoqués relatifs aux articles 1601-3 et 1652 du code civil ne sauraient être utilement invoqués à l'appui de la contestation de la légalité des décisions attaquées.

De la sorte, les moyens invoqués sont irrecevables.

Ils sont en tout cas inopérants et mal fondés, comme il a précédemment été démontré sous l'article 11.3.

XX.-

2.9 Sur l'article 21 du protocole relatif à la renonciation

Reste que, la renonciation à l'exercice d'un recours dans une transaction résulte d'un « *choix volontaire et éclairé* », le droit au recours n'apparaissant « *pas atteint dans sa substance* » (Concl. Anne Courrèges, sur CE 30 janvier 2008, *Ville de Paris*, req. n° 299675, Rec. p. 23). S'il n'est pas possible de renoncer en droit au recours pour excès de pouvoir, rien n'empêche une renonciation de fait par le jeu du désistement ou le non-exercice des voies de recours.

Cette position n'est pas nouvelle puisque déjà M. Arrighi de Casanova relevait dans ses conclusions sur l'arrêt *Société Etablissements Crocquet* du 2 février 1996 (Rec. p. 26) que : « *dans le cas d'une transaction, on pourrait hésiter à opposer à celui qui se croit ainsi à l'abri de toute contestation le caractère d'ordre public du recours pour excès de pouvoir dès lors que le requérant s'est clairement engagé (...) à ne pas ester en justice* ».

Mais dans ce cas, la fin de non recevoir est écartée parce qu'était en cause un salarié protégé faisant l'objet d'une mesure de licenciement. Or renoncer à l'exercice du recours pour excès de pouvoir revenait à renoncer par avance aux dispositions protectrices d'ordre public instituées en faveur des salariés protégés.

Retenir la possibilité de renoncer à l'exercice du recours par excès de pouvoir s'inscrit dans un cadre plus général de subjectivisation du recours pour excès de pouvoir. Si l'impossibilité de recourir à la transaction pour des contentieux d'excès de pouvoir contre des actes réglementaires ou dans certaines matières touchant à l'ordre public peut se comprendre, il n'en est pas de même s'agissant de litiges d'excès de pouvoir qui ne portent pas atteinte à des règles d'ordre public spécifiques.

A cet égard, le développement de l'injonction dans le cadre du recours pour excès de pouvoir, technique traité comme un contentieux de pleine juridiction, participe de cette subjectivisation de certains recours pour excès de pouvoir.

Ainsi, comme le propose Anne Courrèges dans ses conclusions susvisées, il serait envisageable de « réévaluer le rôle du procédé transactionnel en excès de pouvoir selon l'objet du litige » et ce, dans l'optique de faire jouer à la transaction un rôle croissant pour prévenir les contentieux et développer les modes alternatifs de règlement des litiges.

En l'espèce, il est expressément stipulé que la SCFHP renonce à son recours gracieux présenté le 14 septembre 2010, et à d'autres recours contentieux, contre l'arrêté préfectoral de déclaration d'utilité publique du 8 juillet 2010.

Or la renonciation se justifie pleinement dans le cadre de la subjectivisation du recours pour excès de pouvoir.

En effet, la déclaration d'utilité publique concernant l'opération de réaménagement des Halles, qui n'est pas un acte réglementaire au demeurant, touche directement la SCFHP. Elle emporte des conséquences dans les droits de la SCFHP au regard des volumes dont elle est propriétaire dans le Forum des Halles.

L'intervention du protocole a ainsi pour objectif de trouver une solution amiable au réaménagement envisagé par l'opération et qui est susceptible de léser directement les droits de la SCFHP.

La renonciation de la SCFHP à exercer tout recours contentieux contre l'arrêté du 14 septembre 2010 s'inscrit donc dans une démarche volontariste qui ne s'oppose pas à des règles d'ordre public spécifiques et qui se trouve marquée d'une réelle subjectivité au regard des conséquences propres de la DUP dans le chef de la SCFHP.

Ce faisant, la renonciation de la SCFHP à l'exercice de recours précisément identifiés est licite.

Le moyen ne saurait prospérer.

XXI.-

(§ 3) Sur la demande d'injonction

La requérante demande au Tribunal d'enjoindre à la Ville de Paris de saisir le juge du contrat pour constater la nullité du protocole et condamner la Ville au paiement d'une astreinte pour exécuter le jugement si la Ville n'obtient pas de la SCFHP la résolution amiable du protocole en cause.

Si par extraordinaire, le Tribunal faisait droit aux conclusions de la requérante, ce qui ne saurait être, il ne pourrait la suivre sur le terrain de l'injonction assortie d'une astreinte.

A peine est-il besoin de rappeler que, dans un avis du 25 janvier 1989, le Conseil d'Etat a eu l'occasion d'indiquer que « *selon une jurisprudence ancienne, l'annulation par le juge de l'excès de pouvoir, à la demande d'un tiers, d'un acte détachable du contrat n'a, par elle-même, aucun effet direct sur ce contrat : celui-ci demeure la loi des parties et son exécution dans l'intérêt du service peut en principe être poursuivie* » (C.E., Avis, Section du rapport et des études, 25 janvier 1989, EDCE 1989, n° 41, p. 127).

Ainsi, le Conseil d'Etat a-t-il eu l'occasion de rappeler, statuant cette fois au contentieux, qu'« *à la suite de l'annulation d'un acte détachable de la passation d'un contrat, il appartient à l'administration, selon les circonstances propres à chaque espèce et sous le contrôle du juge, de déterminer les conséquences à tirer de cette annulation* » (CE, 24 mai 2001, *Avrillier*, ACCP septembre 2001, n° 3).

Pour déterminer le retentissement de l'annulation de l'acte détachable sur le contrat, le Conseil d'Etat privilégie le motif de cette annulation.

Il admet ainsi que l'annulation de la délibération autorisant la conclusion même du contrat n'emporte pas nécessairement la disparition de celui-ci lorsqu'elle repose sur un vice qui n'est pas lié à l'objet même du contrat (C.E., Avis, Section du rapport et des études, 3 décembre 1997, AJDA 1998, p. 160, n. L. RICHER ; CE, 14 mai 2001, *Avrillier*, précité).

En outre, le Conseil d'Etat, dans son arrêt du 10 décembre 2003 *I.R.D.*, a décidé que l'annulation d'un acte détachable n'impliquant pas nécessairement la nullité du contrat, le juge, avant de statuer, doit certes « *prendre en compte la nature de l'acte annulé ainsi que le vice dont il est entaché* », mais également « *vérifier que la nullité du contrat ne portera pas, si elle est constatée, une atteinte excessive à l'intérêt général* » (CE, 10 décembre 2003, *Institut de recherche pour le développement*, AJDA 2004, p. 394, n. J.-D. DREYFUS ; Contrats et marchés publics, Février 2004, comm. n° 31, n. J.-P. PIETRI).

On peut d'ailleurs observer que cette décision s'inscrit dans un courant plus général de la jurisprudence qui écarte les conséquences habituelles de l'annulation lorsque son caractère rétroactif paraît excessif : ainsi, dans son arrêt du 11 mai 2004 *Association AC !*, l'Assemblée du Conseil d'Etat a-t-elle décidé que l'effet rétroactif d'une annulation pouvait être écarté à raison de ses conséquences manifestement excessives, tant au regard des effets produits par l'acte annulé lorsqu'il était en vigueur que de l'atteinte que l'annulation rétroactive porterait à l'intérêt général (CE Ass., 11 mai 2004, *Association AC ! et a.*, RFDA 2004, p. 454, concl. C. DEVYS ; ADJA 2004, p. 1183, chr. LANDAIS et F. LENICA).

A cet égard, le juge de l'exécution apprécie, au regard de la nature de l'illégalité retenue, les mesures appropriées devant être prises, seule une illégalité d'une particulière gravité justifiant la résolution ou la saisine du juge du contrat quant aux modalités y afférentes (CE, 21 février 2011, *Société Ophrys*, publié au recueil, req. n° 337349).

C'est au demeurant la possibilité de régularisation, liée à la nature du vice, qui fonde l'absence d'injonction.

◆ En l'espèce, si par impossible un motif d'annulation de la délibération litigieuse devait être retenu, il conviendrait de tenir compte de la nature du vice entachant ladite délibération pour en apprécier les conséquences au regard du contrat, seul un vice d'une particulière gravité pouvant justifier la saisine du juge du contrat.

Reste que le protocole en cause ne peut être considéré comme illicite en soi ni comme contraire à l'intérêt général.

Les moyens soulevés par la requérante ne portent pas sur des clauses d'ordre public. Les éléments invoqués, pris isolément ou dans leur ensemble, ne caractérisent pas de vices d'une gravité telle qu'il justifierait un constat de nullité.

Au regard de ces différents éléments, aucune injonction ni résolution ne saurait dès lors être prononcée par le juge

Les conclusions aux fins d'injonction ne pourront donc qu'être rejetées.

XXII.-

(§4) Sur les frais irrépétibles

Il résulte de ce qui précède que le Tribunal sera conduit à rejeter la requête des requérants.

En conséquence, il serait inéquitable de laisser à la charge de la Ville de Paris les frais non compris dans les dépens et qu'elle a exposés dans la présente instance pour la défense de ses intérêts.

La Ville de Paris est fondée à solliciter du Tribunal qu'elle mette à la charge des requérants la somme de 4 000 euros en application des dispositions de l'article L. 761-1 du Code de justice administrative.

D'où que l'on se place, le rejet de la requête est certain.

*

PAR CES MOTIFS, et tous autres à produire, déduire ou suppléer au besoin même d'office, la Ville de Paris conclut qu'il plaise au Tribunal administratif de Paris :

A titre principal,

- **DECLARER** la requête irrecevable ;

A titre subsidiaire,

- **REJETER** la requête ;
- **METTRE A LA CHARGE** des requérants la somme de 4.000 € au titre de l'article L. 761-1 du Code de justice administrative.

Productions

1. Arrêté du 21 juillet 2008 portant délégation de signature du Maire de Paris
2. Acte de cession de droits SEMAH-Ville de Paris – 12 novembre 1990
3. Acte rectificatif – 12 juin 1991
4. Légende et tableau du récolement foncier – Les Halles – origines de propriété
5. Annexes n° 2 et 3 au protocole d'accord du 18 novembre 2010

6. Acte de cession Ville de Paris par la SEMAH au profit de la Ville de Paris – 27 mai 1988
7. Acte complémentaire à la cession Ville de Paris par la SEMAH à la Ville de Paris du 27 mai 1988 – 21 septembre 1988
8. Acte de vente SEMAH-Ville de Paris – 20 janvier 1992
9. Acte de cession SEMAH – Ville de Paris – 2 juin 2009
10. Acte de cession SEMAH – Ville de Paris - 27 janvier 1994
11. Acte de cession SEMAH – Ville de Paris – 4 février 2003

Dominique FOUSSARD
Avocat au Conseil d'Etat