

# **COUR ADMINISTRATIVE D'APPEL**

**DE**

**PARIS**

## **RECOURS & MEMOIRE**

**POUR**

L'association ACCOMPLIR, dont le siège est 49, rue Saint-Denis à Paris (75001), représentée par son Président en exercice, Monsieur Gilles POURBAIX

assistée de Me Cyril LAROCHE  
Avocat à la Cour de Paris  
44 Boulevard Raspail 75007 Paris  
Tél. : 01.42.22.49.50  
Fax : 01.45.44.07.62

**CONTRE**

Un jugement du Tribunal administratif de Paris du 19 décembre 2011

La décision du Secrétaire général délégué de la Ville de Paris de signer le 18 novembre 2010 un protocole conclu entre la Ville de Paris et la Société civile du Forum des Halles de Paris relatif à l'opération de réaménagement du quartier des Halles

Une délibération n° 2010 DU 49 – SG 95 – 1° du Conseil municipal de la Ville de Paris des 15 et 16 novembre 2010 relative au réaménagement du quartier des Halles

## FAITS

1 – Par des délibérations en date des 24 octobre 1968 et 11 juillet 1969, le Conseil municipal de la Ville de Paris (ci-après « *le Conseil de Paris* ») a décidé d'entreprendre une vaste opération d'urbanisme dans le quartier des Halles sis dans le premier arrondissement à Paris.

Par une délibération du 29 octobre 1970, le Conseil de Paris a concédé à la société d'économie mixte de rénovation et de restauration du secteur des Halles (ci-après « *la SEMAH* ») la réalisation de cette opération dans le cadre d'une zone d'aménagement concertée dont il a approuvé le projet de création par une délibération du même jour et qui a été créée par arrêté du Ministre de l'équipement et du logement du 23 mars 1971.

Cette zone d'aménagement concertée couvrait les deux périmètres suivants d'une surface totale de 14,8 hectares :

- le « *secteur Est* » relatif au quartier Beaubourg ;
- le « *secteur Ouest* » qui concernait un volume souterrain dit « *Forum des Halles* » et une opération en surface consistant principalement dans la création du Jardin des Halles.

Le Forum des Halles a été divisé en trois sous-secteurs :

- 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, au jardin et aux voies publiques ;
- le sous-secteur dit « *Bourse Saint-Eustache* » comprenant le nouveau Forum.

Le Forum des Halles a fait l'objet d'une division en volumes.

2 – Le 22 juillet 1976, la SEMAH a conclu avec la Société civile du Forum des Halles de Paris (ci-après « *la SCFHP* »), filiale des sociétés Unibail-Rodamco et Axa, un bail à construction qui devait expirer le 31 décembre 2045 ayant pour objet la construction, l'entretien et l'exploitation d'espaces consacrés à des activités commerciales ou de loisirs dans l'ancien Forum.

Le même jour, la SEMAH a conclu avec la SCFHP un deuxième bail à construction qui devait expirer le 31 décembre 2020 ayant pour objet la construction, l'entretien et l'exploitation des parkings Rambuteau et Berger dans l'ancien Forum d'une capacité totale de 1.650 places.

Le 29 novembre 1985, la SEMAH et la SCFHP ont conclu un troisième bail à construction dont la date d'expiration a été fixée au 31 décembre 2055 qui avait pour objet la construction, l'entretien et l'exploitation d'espaces consacrés à des activités commerciales dans le nouveau Forum.

Les 25 et 26 mars 1986, la SEMAH et la SCFHP ont conclu un quatrième bail à construction qui doit arriver à échéance le 31 décembre 2055 et qui a pour objet la construction, l'entretien

et l'exploitation de locaux à usage de salles de cinéma et de commerces concernant des volumes du nouveau Forum dont l'Etat est propriétaire et pour lesquels la SEMAH disposait de droits immobiliers en application d'un bail emphytéotique conclu avec ce dernier le 27 décembre 1985.

Depuis le 5 juillet 2000, la SCFHP est preneuse d'un bail emphytéotique consenti initialement par la SEMAH à la société CEVO INVEST / KTT le 22 décembre 1987 qui porte sur des volumes à usage de salles de cinéma dans le nouveau Forum et qui devait expirer le 31 décembre 2055.

3 – L'opération de réaménagement du quartier des Halles lancée en 1968 s'est étendue sur une superficie de plus de huit hectares et sur plus de sept niveaux de planchers.

Une gare dans laquelle trois lignes de RER et cinq lignes de métro s'interconnectent a été construite dans les sous-sols du Forum. Il s'agit de l'une des plus grandes gares d'Europe par le nombre quotidien de trains et de voyageurs en circulation.

Des équipements publics à caractère sportif et culturel ont été installés.

Un jardin d'une superficie de plus de quatre hectares a été créé.

60.000 m<sup>2</sup> de commerces et les parkings Rambuteau et Berger ont été construits et sont exploités par la SCFHP.

4 – Au mois de décembre 2002, la Ville de Paris (ci-après « *la Ville* ») a conclu quatre marchés publics de définition ayant pour objet l'élaboration d'un nouveau projet d'aménagement du quartier des Halles.

En décembre 2004, la Ville a considéré que le projet d'aménagement du quartier des Halles conçu par la SARL Société Etudes Urbanisme et Architecture (ci-après « *SEURA* ») était le meilleur.

Ce projet prévoyait :

- la recomposition des espaces publics du quartier des Halles autour d'un jardin rénové d'une superficie de 4,3 hectares ;
- la restructuration des espaces souterrains du Forum ;
- la construction d'un nouveau bâtiment établi en superstructure de l'ancien Forum des Halles.

La Ville a organisé un concours international d'architecture par lequel elle a invité ses participants à présenter un projet de nouveau bâtiment établi en superstructure de l'ancien Forum. Elle a choisi l'offre présentée par l'équipe BERGER-ANZIUTTI qui prévoit la construction de deux bâtiments recouverts par une toiture appelée « *Canopée* ».

Concomitamment à l'élaboration du projet conçu par SEURA, la Ville a engagé des négociations avec la Régie autonome des transports parisiens (ci-après « *la RATP* ») et le Syndicat des transporteurs d'Ile-de-France (ci-après « *le STIF* ») aux fins d'élaborer un projet

de restructuration du pôle de transport du Forum des Halles qui devrait comprendre la création de nouveaux accès à la gare, la rénovation et l'extension de la salle d'échanges du RER, la création d'un mail et de locaux commerciaux au niveau R-3 du parking Berger et le prolongement de circulations verticales entre les niveaux R-3 et R-4.

5 – Par délibération n° 2009 DU-113 SG 72 des 6 et 7 avril 2009, le Conseil de Paris a approuvé le projet de réaménagement du quartier des Halles.

6 – Par arrêté du 8 juillet 2010, le Préfet de la Région d'Ile-de-France a déclaré d'utilité publique ce projet qui a fait l'objet d'un recours gracieux de la SCFHP le 14 décembre 2010.

7 - La Ville a engagé des négociations avec la SCFHP relatives à l'opération de réaménagement du quartier des Halles.

La Ville et la SCFHP ont élaboré un projet de protocole foncier qui vise à permettre à la Ville d'exécuter son projet de rénovation du quartier des Halles et à la SCFHP d'« améliorer et [de] développer l'offre commerciale, à travers notamment une meilleure visibilité et une extension des surfaces commerciales » (Production N° 5, p. 4, §1).

Par délibération 2010 DU 49 – SG 95 – 1° des 15 et 16 novembre 2010, le conseil de Paris a approuvé ce protocole et autorisé son Maire à le signer.

Le 18 novembre 2010, le Secrétaire général délégué de la Ville a signé avec la SCFHP le protocole relatif à l'opération de réaménagement du quartier des Halles.

8 – Par requête enregistrée au greffe du Tribunal administratif de Paris le 17 janvier 2011, l'association Accomplir, dont l'objet social est d'améliorer la qualité de vie et la qualité de l'environnement des habitants du quartier des Halles, a demandé au Tribunal d'annuler la délibération des 15 et 16 novembre 2010 du Conseil de Paris et la décision de signer le protocole du 18 novembre 2010 prise par le Secrétaire général délégué de la Ville.

Elle a également demandé au Tribunal d'enjoindre à la Ville et à la SCFHP de prononcer la résolution du protocole du 18 novembre 2010 et, à défaut, d'ordonner à la Ville de saisir le juge du contrat dans un délai de trois mois à compter de la notification du jugement à intervenir afin qu'elle constate la nullité du protocole, sous peine d'être condamnée au paiement d'une astreinte de 10.000 € par jour de retard pris pour agir.

Par un jugement en date du 19 décembre 2011, le Tribunal n'a que partiellement fait droit aux demandes de l'association requérante en décidant d'annuler la délibération du Conseil de Paris des 15 et 16 novembre 2010 approuvant le protocole d'accord et la décision du Maire de le signer en tant que ce protocole comportait un article 21 aux termes duquel la SCFHP s'engageait à ne pas former un recours pour excès de pouvoir à l'encontre de l'arrêté préfectoral du 14 septembre 2010 qui a déclaré d'utilité publique le projet de réaménagement du quartier des Halles, ni à intervenir au soutien d'un recours formé par un tiers contre cet arrêté.

L'association ACCOMPLIR demande à la Cour d'annuler ce jugement dans la limite des dispositions qui lui font grief.

## DISCUSSION

### **Sur la violation des dispositions de l'article 4 de la loi n° 2000-321 du 12 avril 2000 par la délibération du Conseil de Paris des 15 et 16 novembre 2010**

9 – Aux termes de l'article 1<sup>er</sup> de la loi n° 2000-321 du 12 avril 2000 relative aux droits des citoyens dans leurs relations avec les administrations,

*« sont considérés comme autorités administratives au sens de la présente loi les administrations de l'Etat, les collectivités territoriales, les établissements publics à caractère administratif, les organismes de sécurité sociale et les autres organismes chargés de la gestion d'un service public administratif ».*

Le second alinéa de l'article 4 de la même loi dispose que

*« toute décision prise par l'une des autorités administratives mentionnées à l'article 1er comporte, outre la signature de son auteur, la mention, en caractères lisibles, du prénom, du nom et de la qualité de celui-ci ».*

Une délibération d'un conseil municipal est illégale dès lors qu'elle ne porte pas la signature du maire et qu'elle n'est pas accompagnée des mentions, en caractère lisible, du prénom, du nom et de la qualité de celui-ci.

En l'espèce, la délibération 2010 DU 49 – SG 95 – 1° des 15 et 16 novembre 2010 qui approuve et autorise le Maire à signer le protocole foncier litigieux n'est pas signée et elle n'est pas revêtue du nom, du prénom et de sa qualité (Production N° 6).

Elle méconnaît les dispositions de l'article 4 de la loi du 12 avril 2000 précitée.

La délibération des 15 et 16 novembre 2010 qui approuve cette révision est entachée d'un vice de procédure qui justifie son annulation.

Le Conseil de Paris n'a régulièrement pas autorisé son Maire à signer le protocole de sorte que ce dernier n'était pas fondé à déléguer à quiconque le droit de signer ce contrat.

Pour ce motif, la décision de signer le protocole prise par le secrétaire général délégué de la Ville est illégale et cette illégalité implique la nullité du protocole.

### **Sur l'incompétence du secrétaire général délégué de la Ville pour signer le protocole**

10 – Le Tribunal a considéré que le secrétaire général délégué de la Ville de Paris était compétent pour signer le protocole foncier du 18 novembre 2010 au motif que le Maire lui avait délégué sa signature par un arrêté du 21 juillet 2008 pour « *tous les arrêtés, actes et décisions préparés par les services placés sous l'autorité de la Secrétaire générale de la Ville de Paris* » en cas d'empêchement ou d'absence de cette dernière et qu'il ne ressortait pas des pièces du dossier que la secrétaire générale de la Ville n'aurait pas été empêchée de signer le protocole.

Le Tribunal a entaché sa décision d'une erreur de droit en tant que la Ville ne saurait se borner à affirmer péremptoirement que la secrétaire générale de la Ville était empêchée ou absente le jour de la signature du protocole pour considérer que le secrétaire général délégué était compétent pour signer ce contrat.

Il incombe à la Ville d'apporter la preuve que la secrétaire générale de la Ville était empêchée de signer le protocole et que, par suite, le secrétaire général délégué était compétent pour signer ce même protocole.

Or, sauf à ce que la Ville apporte la preuve contraire, il résulte de l'examen des pièces versées aux débats que la secrétaire générale de la Ville n'était pas empêchée de signer le protocole.

La Cour ne manquera pas de considérer que le secrétaire général délégué n'était donc pas compétent pour signer le protocole.

Pour ce seul motif, l'annulation du jugement s'impose et la décision de signer le protocole le 18 novembre 2010 prise par le secrétaire général délégué doit être annulée.

Par voie de conséquence, le protocole ne pourra qu'être déclaré nul.

### **Sur l'article 3 du protocole**

11 – Aux termes de l'article 3 du protocole, la Ville et la SCFHP ont convenu de résilier partiellement les baux à construction du 22 juillet 1976 dit « *Ancien Forum* » et du 29 novembre 1985 dit « *Nouveau Forum* » afin de restituer à la Ville une surface GLA de 4.826 m<sup>2</sup> en contrepartie du versement d'une indemnité de résiliation par la Ville à la SCFHP d'un montant de 73,379 millions d'euros, payable en totalité à la signature de l'acte de résiliation.

Le Tribunal a considéré que ces stipulations accordaient un avantage injustifié à la SCFHP.

Toutefois, le Tribunal a jugé que le protocole prévoyait que le montant total des cessions prévues par la Ville à la SCFHP des volumes résiduels commerce et parking des baux à construction résiliés, des locaux Les Halles Le Marais et UGC Ciné Cité Les Halles, des circulations horizontales du Forum et des surfaces nouvelles consécutives à la future construction de la Canopée et à l'éventuelle réalisation du projet de réaménagement du pôle transport était de 238,182 millions d'euros.

Il a estimé que ce montant était supérieur à l'estimation faite par le service des domaines de ces mêmes cessions évaluées à 222,424 millions d'euros.

Il a considéré que cet avantage consenti par la Ville à la SCFHP était d'un montant globalement égal à l'avantage injustifié octroyé à la SCFHP par la Ville au titre de la résiliation des baux à construction.

Le Tribunal a décidé que l'avantage injustifié consenti par la Ville à la SCFHP en exécution de l'article 3 du protocole avait donc fait l'objet de contreparties consenties par la SCHFP à la Ville suffisantes pour ne pas rompre l'équilibre du contrat et léser ses intérêts financiers.

Pour ce motif, il a jugé que l'article 3 du protocole était régulier.

Un tel jugement ne convainc pas.

L'article 3 du protocole stipule que le montant de l'indemnité due à la SCFHP par la Ville au titre de la résiliation des baux à construction du 22 juillet 1976 dit « *Ancien Forum* » et du 29 novembre 1985 dit « *Nouveau Forum* » est de 73,379 millions d'euros.

Dans un avis du 8 octobre 2010 rendu sur la valeur vénale des biens et droits immobiliers concernés par le protocole litigieux, le service des domaines a estimé que le montant de cette indemnité aurait dû être évalué à 65,200 millions d'euros.

Le montant de l'indemnité prévu par l'article 3 du protocole est supérieur de 12,4 % à l'estimation faite par le service des domaines au motif qu'il est calculé sur une valeur unitaire en pleine propriété des surfaces restitués à la Ville qui ne saurait être retenue en l'espèce dès lors que la SCFHP était preneuse d'un bail à construction et non propriétaire des surfaces litigieuses et que, de surcroît, cette valeur est supérieure au prix du marché.

Dans l'avis précité du 8 octobre 2010, le service des domaines a considéré que le prix consenti par la Ville à la SCFHP « *ne peut pas être accepté, comme excédant sensiblement la valeur domaniale* ».

Il constitue un avantage injustifié.

Le Tribunal a commis une erreur de droit en considérant que cet avantage injustifié correspondant à la résiliation des baux à construction décidée au plus tard le 31 décembre 2010 pourrait être régularisé du seul fait qu'il serait compensé par des avantages que la SCFHP aurait octroyé à la Ville dans le cadre de cessions des volumes du Forum, de la Canopée et du pôle transport qui ne sont qu'éventuelles et dont le montant ne prend en compte ni l'inflation, ni le fait que le paiement de ces cessions sera différé.

Le Tribunal a, ensuite, commis une erreur manifeste dans l'appréciation des faits de l'espèce en considérant que le protocole établirait un équilibre économique global entre les parties au motif que l'avantage injustifié consenti par la Ville à la SCFHP au titre de la résiliation des baux à construction serait compensé par des avantages que la SCFHP aurait octroyés à la Ville dans le cadre des cessions prévues par le protocole.

Le montant de ces cessions est égal à la somme de 223,132 millions d'euros et il n'excède pas l'estimation du montant de ces cessions faite par le service des domaines évalué à la somme de 222,424 millions d'euros hors taxe (Production N° 2, p. 12).

La SCFHP n'a donc consenti aucun avantage à la Ville dans le cadre de ces cessions.

Au contraire, le paiement du prix des cessions prévus par le protocole est différé et, de l'aveu même de la Ville, ce différé de paiement a été évalué à 14,950 millions d'euros et il s'imputera sur le montant des cessions prévues par le protocole.

La SCFHP sera, en outre, dispensée du paiement d'intérêts sur ce différé de paiement alors même qu'elle ne manquera pas d'exploiter les volumes commerces et parkings du Forum, de la Canopée et du « *pôle transport* » et que ces volumes seront frugifères.

Le Tribunal omet également d'indiquer que la Ville a accepté de prendre en charge des dépenses supplémentaires dans le cadre de l'exécution du protocole dont la SCFHP aurait dû être redevable et sur lequel le service des domaines est resté taisant. Ces dépenses s'imputeront sur les sommes que la Ville doit percevoir au titre des cessions prévues par le protocole et elles ne pourront que rompre le prétendu équilibre financier du contrat.

La Ville a accepté de rembourser les indemnités et coûts annexes engagés par la SCFHP au titre de l'éviction des locataires déjà survenus ou à venir des volumes commerces qui font l'objet des baux à construction résiliés dont le montant a été provisoirement fixée à la date de signature du protocole par son annexe 4 à 9.527.612 € H.T.

L'article 2.3 du protocole prévoit que la Ville a bien voulu prendre en charge les frais des acquisitions de la SCFHP prévues par le protocole (droits de mutation, taxe de publicité foncière, salaire du conservateur, honoraires et émoluments des notaires, débours éventuels) sans que le montant de ces frais ne soit fixé dans le contrat et que leur effet sur le prétendu équilibre financier de la convention ne puisse être apprécié.

Ce même article stipule que la Ville a accepté de prendre en charge, « *au lieu et place de la SCFHP* », tous les frais, taxes et honoraires liés aux actes de vente dont la SCFHP doit être bénéficiaire et qui sont imputables à l'exécution du projet des travaux de réaménagement du quartier des Halles.

Conformément à ce que stipule l'article 13 du protocole, la Ville a accepté de payer toutes les indemnités que la SCFHP a pu ou pourrait être condamnée à payer aux locataires du Forum des Halles en raison des troubles liés aux travaux de la Canopée, des circulations verticales et du pôle transport ainsi que de toutes les pertes de loyers et/ou de charges locatives résultant du fait qu'un locataire sera autorisé par une décision judiciaire à ne payer qu'une partie des loyers et/ou des charges dues en raison de circonstances liées à ces mêmes travaux.

L'article 13 du protocole stipule également que la Ville est tenue d'indemniser la SCFHP des pertes de loyers et de charges locatives pour :

- toutes les parties résiduelles des volumes commerces restitués, dont le bail est résilié par une décision judiciaire du fait de la restitution partielle du volume commerce restitué considéré ;
- tout ou partie des locaux objets d'une éviction temporaire totale ou partielle, amiable ou judiciaire, dont le bail est résilié partiellement par décision judiciaire et/ou en cas de résiliation d'un bail d'un commun accord entre la Ville, la SCFHP et le locataire concerné afin de faciliter la réalisation des travaux de réaménagement du quartier des Halles.

Le protocole foncier litigieux n'est donc pas financièrement équilibré entre la Ville et la SCFHP.

Cet équilibre ne saurait être rétabli par la clause de prix complémentaire de la vente en état futur d'achèvement des volumes commerces de la Canopée prévue par l'article 6 du protocole dès lors que ce prix complémentaire est « *éventuel* », plafonné et payable au plus tôt le 30 avril 2020 et que, de surcroît, il sera fonction des éventuels investissements que la SCFHP pourra unilatéralement décider d'engager pour fixer la valeur nette de toute fiscalité du Forum.

Le Tribunal a commis une erreur manifeste dans l'appréciation des faits de l'espèce en considérant que l'avantage injustifié consenti par la Ville à la SCFHP au titre de l'indemnité de résiliation calculée à tort sur une valeur unitaire en plein propriété en deçà du prix du marché serait compensé par d'éventuelles avantages que la SCFHP aurait consenti à la Ville dans le cadre des cessions prévues par le protocole.

L'article 3 du protocole lèse les intérêts financiers de la Ville de manière injustifiée.

Il est manifestement nul.

L'article 2.1 du protocole prévoit que la résiliation partielle anticipée des baux à construction prévue par l'article 3 du protocole constitue « *une condition essentielle du consentement des parties* » au protocole.

Cet article 3 est indivisible des autres stipulations du protocole de sorte que ce dernier doit également être déclaré nul.

#### **Sur les articles 4, 5, 6, 7, 8, 9.2, 10, 11.3 et 11.4 du protocole**

12 – Aux termes de l'article L. 1511-3 du code général des collectivités territoriales,

*« le montant des aides que les collectivités territoriales et leurs groupements peuvent attribuer, seuls ou conjointement, sous forme de subventions, de rabais sur le prix de vente, de location ou de location-vente de terrains nus ou aménagés ou de bâtiments neufs ou rénovés est calculé par référence aux conditions du marché ».*

Une commune n'est pas fondée à céder des droits immobiliers à un prix inférieur à leur valeur de marché à une personne poursuivant des fins d'intérêt privé, sauf à accorder à cette personne une aide qui prenne la forme d'une subvention ou d'un rabais sur le prix de vente calculée par référence aux conditions du marché.

Une commune n'a donc pas le droit de vendre des droits immobiliers à une personne poursuivant des fins d'intérêt privé en lui octroyant un différé de paiement pour ladite vente.

En l'espèce, l'article 4 du protocole stipule que la Ville doit céder à la SCFHP les volumes commerce autres que les volumes restitués à la commune qui étaient l'objet des baux à construction du 22 juillet 1976 dit « *Ancien Forum* » et du 29 novembre 1985 dit « *Nouveau Forum* » pour un montant de 95 millions d'euros dont le prix sera à payable à hauteur de 0,5 % à la date de signature de l'acte de vente qui impliquera le transfert de propriété desdits volumes puis 39,5 % le 31 décembre 2013 et 60 % le 31 décembre 2019.

Les stipulations de l'article 5 du protocole prévoient que les volumes parking Rambuteau, objet du bail à construction du 22 juillet 1976 dit « *Ancien Forum* », seront cédés par la Ville à la SCFHP pour un prix de 6,855 millions d'euros dont le montant doit être payé à hauteur de 0,5 % à la date de signature de l'acte de vente qui est intervenu au plus tard le 30 juin 2011. Le règlement du solde du prix de la vente est différé comme suit : 39,5 % le 31 décembre 2013 et 60 % le 31 décembre 2019.

L'article 6 du protocole stipule que la Ville doit vendre en état futur d'achèvement à la SCFHP les volumes commerce de la Canopée en cours de construction pour la somme de 51,457 millions d'euros payable comme suit : 0,5 % à la date de signature de l'acte de vente, 39,5 % à la date de livraison de la Canopée et 60 % six ans après cette même date de livraison.

Les stipulations de l'article 7 du protocole énoncent que la Ville doit céder en état futur d'achèvement à la SCFHP les volumes commerce des circulations verticales pour un prix de 6,052 millions d'euros à régler dans les conditions suivantes : 0,5 % à la signature du ou des actes de vente, 39,5 % au prorata des surfaces à chaque mise à disposition suite à un procès-verbal de remise dressé par la Ville, 60 % six ans après la livraison.

Aux termes de l'article 8 du protocole, la Ville doit céder en état futur d'achèvement à la SCFHP les volumes commerce du barreau nord / sud pour un prix de 19,442 millions d'euros qui sera payable à hauteur de 0,5 % à la signature de l'acte de vente, 39,5 % à la date d'achèvement des travaux de gros œuvre dudit barreau prévue pour le 18 août 2014 et 60 % le 18 août 2020.

L'article 9.2 du protocole stipule que les volumes du local UGC Ciné Cité Les Halles et les droits d'emphytéote du bail conclu avec l'Etat du 27 décembre 1985 dont la Ville était preneuse seront cédés par cette dernière à la SCFHP pour un prix de 10,9 millions d'euros dont 0,5 % sera payable à la date de signature de l'acte de vente et dont le paiement du solde sera différé à hauteur de 39,5 % le 31 décembre 2013 et 60 % le 31 décembre 2019.

Conformément à ce que stipule l'article 10 du protocole, la Ville s'est engagée à céder à la SCHFP des circulations horizontales du Forum et les circulations verticales qui leur sont liées contre le paiement d'une somme de 5,8 millions d'euros réglée comme suit : 0,5 % à la date de signature de l'acte de vente, 39,5 % le 31 décembre 2013 et 60 % le 31 décembre 2019.

Aux termes de l'article 11.3 du protocole, la Ville s'est engagée à vendre en état futur d'achèvement à la SCHFP les volumes commerce du parking Berger situés aux niveaux R-3 et R-4 du Forum si la résiliation du bail à construction du 22 juillet 1976 portant sur ces volumes est décidée. Le prix de la vente est fixé à 18,188 millions d'euros et son paiement sera effectué à hauteur de 0,5 % à la date de signature de l'acte de vente et 39,5 % à la date de livraison des volumes tandis que le paiement du solde interviendra six ans plus tard.

Les stipulations de l'article 11.4 du protocole prévoient que la Ville doit céder en état futur d'achèvement à la SCFHP les volumes parking Berger reconstitués, sous réserve de trouver un accord avec la RATP et le STIF sur les conditions de réalisation du pôle transport. Le prix de la vente est de 3,315 millions d'euros. Il doit être réglé à hauteur de 0,5 % à la date de signature de l'acte de vente et 39,5 % à la date de livraison des volumes. Le paiement du solde du prix de la vente interviendra six ans après la date de livraison.

Il résulte de ce qui précède que la Ville a consenti à la SCFHP des délais de paiement de durées variables qui ont pour effet, au vu du tableau annexé à l'exposé des motifs de la délibération du conseil de Paris des 15 et 16 novembre 2010, d'octroyer une aide à la SCFHP d'un montant de 14,950 millions d'euros.

La Ville n'était pas fondée à consentir une telle aide.

Pour ce motif, les articles 4, 5, 6, 7, 8, 9.2, 10, 11.3 et 11.4 du protocole sont illégaux et ils ne peuvent qu'être déclarés nuls.

L'article 6 du protocole stipule que les différents projets de cession constituent « *un ensemble économique global* » de sorte que la nullité des articles 4, 5, 6, 7, 8, 9.2, 10, 11.3 et 11.4 du protocole impliquera celle de l'ensemble du protocole.

### **Sur l'article 10 du protocole**

13 – Aux termes de l'article 10 du protocole, la Ville s'est engagée à céder à la SCFHP les circulations horizontales du Forum qui comprennent :

- « - *des circulations horizontales intérieures (et verticales liées) ;*
- *les aires de livraison Nord et Sud de l'Ancien Forum ;*
- *une servitude d'accrochage (au mur, sol et plafond) et de surplomb (selon les cas) de tous dispositifs publicitaires d'information et d'animation, sur une épaisseur maximum de 1m sur :*
  - *les façades de commerce propriété de la SCFHP donnant sur les circulations verticales ou horizontales restant propriété de la Ville ;*
  - *les poteaux situés dans les circulations horizontales restant propriété de la Ville (non reporté en annexe 2) ;*
  - *les façades des circulations horizontales et des commerces, propriété de la SCFHP, donnant sur la place Basse*
- *une servitude d'accrochage et de surplomb (selon les cas) de tous dispositifs publicitaires d'information et d'animation dans le volume compris entre une hauteur de 2,5 mètres et le faux-plafond des circulations horizontales de l'Ancien Forum restant propriété de la Ville (non reporté en annexe 2) ».*

L'annexe 2 du protocole stipule que les circulations horizontales sont celles de l'Ancien Forum, à l'exception de la place Basse et de l'axe est-ouest qui permet d'accéder au Nouveau Forum à partir de la rue Lescot (Productions N° 10 et 11).

Elles sont d'une superficie de 8.500 m<sup>2</sup>.

Elles représentent 75 % des circulations horizontales de l'ancien Forum.

Les usagers du Forum sont dans l'obligation de les emprunter pour se déplacer des rues Rambuteau et Berger à la place Basse et aux équipements publics du nouveau Forum ainsi qu'à la gare RER.

Les usagers des parkings Rambuteau et Berger sont également dans l'obligation de se déplacer sur ces mêmes circulations pour accéder à la gare RER et aux équipements situés dans la future Canopée et le nouveau Forum.

Ces circulations sont affectées à l'usage direct du public et il n'est nullement prévu de les désaffecter.

Les circulations horizontales sont incorporées dans le domaine public et doivent demeurer à l'avenir une dépendance de ce domaine.

Le Tribunal a jugé que l'article 10 du protocole était régulier dès lors que la Ville s'est bornée à promettre de céder ces circulations à la SCFHP et qu'il appartiendra à l'association requérante de faire valoir l'inaliénabilité des circulations dans le cadre de leur cession ultérieure.

Toutefois, l'article L. 3111-1 du code général de la propriété des personnes publiques dispose que

*« les biens des personnes publiques [...] qui relèvent du domaine public, sont inaliénables et imprescriptibles ».*

Il est constant qu'un bien affecté à l'usage du public ne saurait sortir du domaine public que s'il a été désaffecté puis déclassé (C.E., 9 mai 1958, *Delort*, A.J.D.A. 1958, II, 331 ; Sect., 22 avril 1977, *Michaud c. ville de Lyon*, 185, A.J.D.A. 1977, p. 441 concl. Franc et note de Laubadère ; 1<sup>er</sup> février 1995, *Préfet de la Meuse*, n° 127969 ; T.A. Nice, 6 février 1997, *Association régionale des œuvres éducatives et de vacances de l'Education nationale de l'académie de Versailles c. Préfet des Alpes-Maritimes*, R.F.D.A. 1997, p. 1182 sous concl. Poujade « *L'irrégularité du déclassement sans désaffectation des biens du domaine public* »).

Une clause contractuelle qui prévoit le transfert à une personne privée d'une dépendance du domaine public sous la condition suspensive du déclassement de cette dépendance est illicite si elle ne prévoit pas sa désaffectation préalable.

Le Conseil d'Etat a considéré, dans son arrêt du 4 mai 2011, *Communauté de communes du Queyras*, n° 340089, qu'

*« en faisant application des stipulations d'un contrat qui, telles qu'elle les a souverainement interprétées, prévoyaient le transfert à une personne privée, **sans désaffectation ni déclassement préalables**, de la propriété de dépendances du domaine public, sans relever d'office, eu égard au principe d'inaliénabilité de ce domaine le caractère illicite de leur contenu et en écarter l'application, la cour administrative d'appel de Marseille a commis une erreur de droit ».*

Contrairement à ce qu'a jugé le Tribunal, la promesse de vente d'une parcelle incorporée dans le domaine public est illégale si elle ne prévoit pas la désaffectation et le déclassement de ladite parcelle préalablement à sa vente.

La Cour administrative d'appel de Lyon a jugé, dans sa décision du 20 octobre 2011, *Société Eiffage immobilier centre est*, n° 10LY01089, qu'une promesse de cession d'une dépendance du domaine public était légale sous réserve qu'

*« en autorisant, par la délibération litigieuse, le directeur à conclure avec la société Monne-Decroix une promesse synallagmatique de vente et d'achat (de la parcelle*

*CE35) pour un montant de 32 millions d'euros HT et en décidant de prononcer le déclassement à venir du site sachant que la signature de l'acte authentique de vente n'interviendra qu'à l'issue d'une nouvelle délibération du conseil d'administration constatant que les conditions **de la désaffectation et du déclassement définitif** du site sont bien réunies, le conseil d'administration du centre hospitalier de la région annécienne a annoncé son intention de prononcer le déclassement de la dépendance domaniale **après sa désaffectation effective** ».*

En l'espèce, l'article 10 du protocole se borne à stipuler qu'

*« à la suite d'une ou plusieurs décision(s) de déclassement, la Ville cédera à la SCFHP, qui s'engage d'ores et déjà à les acquérir, les parties des circulations horizontales existantes ».*

Contrairement à ce que prévoit l'article 6 du protocole relatif à la vente en état futur d'achèvement des volumes commerce Canopée, l'article 8 relatif à la vente en état futur d'achèvement des volumes commerce du barreau Nord- Sud et l'article 9.1 relatif à la vente du local Les Halles Le Marais qui prévoient la désaffectation et le déclassement de dépendances incorporées dans le domaine public préalablement à leur cession, la Ville s'est engagée à céder à la SCFHP les circulations horizontales sans assortir cet engagement d'une désaffectation préalable.

Contrairement à ce qu'a jugé le Tribunal, l'article 10 du protocole méconnaît donc le principe d'inaliénabilité du domaine public posé par l'article L. 3111-1 du code général de la propriété des personnes publiques même s'il ne constitue qu'une simple promesse de vente des circulations.

L'article 10 du protocole est illégal.

Le Tribunal a jugé à tort que l'association requérante ne serait pas fondée à invoquer cette illégalité dans le cadre du présent litige relatif au protocole foncier et que l'inaliénabilité des circulations ne pourrait être alléguée que lors de leur cession ultérieure.

Conformément à ce que stipule l'article 2.1 du protocole, l'article 10 litigieux est « *interdépendant* » des autres stipulations du protocole de sorte que son illégalité implique la nullité de la convention.

14 – Il serait inéquitable de laisser à la charge de l'association ACCOMPLIR les frais irrépétibles engagés du fait de la présente instance.

En conséquence, la Ville devra être condamnée au paiement d'une somme de 3.000 euros (hors taxe) sur le fondement des dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative en sa qualité de partie perdante au procès.

**PAR CES MOTIFS** et tous autres à produire, déduire ou suppléer d'office s'il échet l'association ACCOMPLIR conclut qu'il plaise à la Cour

- **ANNULER** le jugement du Tribunal administratif de Paris du 19 décembre 2011 dans la limite des dispositions qui lui font grief ;
- **ANNULER** la délibération 2010 DU 49 – SG 95 – 1° du Conseil de Paris des 15 et 16 novembre 2010 ;
- **ANNULER** 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 ;
- **ENJOINDRE** à la Ville de Paris de saisir dans un délai de trois mois à compter de la notification du jugement à intervenir le juge du contrat afin de faire constater la nullité du protocole si la Ville n'obtient pas de la SCFHP la résolution amiable du protocole ;
- **CONDAMNER** la Ville de Paris au paiement d'une astreinte de 10.000 € par jour de retard pris pour exécuter le jugement à intervenir ;
- **CONDAMNER** la Ville de Paris à verser à l'association requérante la somme de 3.000 euros (hors taxe) sur le fondement des dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Cyril Laroche  
Avocat à la Cour

## PRODUCTIONS

- 1 – Jugement déféré
- 2 – Statuts de l'association ACCOMPLIR
- 3 – Exposé des motifs du Maire de la Ville de Paris relatif à la délibération du Conseil de Paris n° 2010 DU 49 – SG 95 des 15 et 16 novembre 2010
- 4 – Délibération du Conseil de Paris n° 2010 DU 49 – SG 95 des 15 et 16 novembre 2010
- 5 – Protocole du 18 novembre 2010 relatif à l'opération de réaménagement du quartier des Halles
- 6 – Avis de France Domaine Paris sur le projet de réaménagement du Forum des Halles de Paris du 8 octobre 2010
- 7 – Annexe n° 4 du protocole du 18 novembre 2010 relatif à l'opération de réaménagement du quartier des Halles
- 8 – Plan des circulations destinées à être déclassées
- 9 – Annexe n° 2 du protocole du 18 novembre 2010 relatif à l'opération de réaménagement du quartier des Halles