



## Conseil d'État

N° **437232**

ECLI:FR:CECHR:2021:437232.20210304

Inédit au recueil Lebon

**7ème - 2ème chambres réunies**

M. Thomas Pez-Lavergne, rapporteur

M. Marc Pichon de Vendeuil, rapporteur public

SCP NICOLAY, DE LANOUELLE, HANNOTIN ; SCP BUK LAMENT - ROBILLOT ; SCP LYON-CAEN, THIRIEZ, avocats

**Lecture du jeudi 4 mars 2021**

### REPUBLIQUE FRANCAISE

#### AU NOM DU PEUPLE FRANCAIS

Vu la procédure suivante :

La société SOCRI Gestion a demandé au tribunal administratif de Montpellier d'annuler la promesse synallagmatique de vente conclue le 15 décembre 2014 entre la société d'aménagement de l'agglomération de Montpellier, devenue la société d'aménagement de Montpellier Méditerranée Métropole (SA3M), et la société civile immobilière IF Ecopôle, à l'issue de la consultation organisée en vue de désigner un opérateur qui assurerait la construction et la gestion future du nouveau programme commercial dénommé " ODE Acte 1 ". Par un jugement n° 1604304 du 13 décembre 2018, le tribunal administratif de Montpellier a rejeté cette demande comme portée devant un ordre de juridiction incompétent pour en connaître.

Par un arrêt n° 19MA00649 du 4 novembre 2019, la cour administrative d'appel de Marseille a, sur appel de la société SOCRI Gestion, annulé ce jugement mais, statuant par la voie de l'évocation, rejeté la demande présentée par cette société devant le tribunal administratif de Montpellier comme présentée devant une juridiction incompétente pour en connaître.

Par un pourvoi sommaire, un mémoire complémentaire et un nouveau mémoire, enregistrés les 30 décembre 2019, 30 mars et 13 novembre 2020 au secrétariat du contentieux du Conseil d'Etat, la société SOCRI gestion demande au Conseil d'Etat :

1°) d'annuler cet arrêt ;

2°) réglant l'affaire au fond, de faire droit à son appel ;

3°) de mettre à la charge de la métropole Montpellier Méditerranée Métropole et de la société SA3M, chacune, la somme de 4 000 euros au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Vu les autres pièces du dossier ;

Vu :

- le code général des collectivités territoriales ;
- le code de l'urbanisme ;
- la loi n° 2006-872 du 13 juillet 2006 ;
- la loi n° 2010-559 du 28 mai 2010 ;
- l'ordonnance n° 2009-864 du 15 juillet 2009 ;
- le code de justice administrative et le décret n° 2020-1406 du 18 novembre 2020 ;

Après avoir entendu en séance publique :

- le rapport de M. Thomas Pez-Lavergne, maître des requêtes en service extraordinaire,

- les conclusions de M. Marc Pichon de Vendeuil, rapporteur public ;

La parole ayant été donnée, après les conclusions, à la SCP Nicolay, de Lanouvelle, Hannotin, avocat de la société Socri Gestion , à la SCP Lyon-Caen, Thiriez, avocat de la société d'aménagement de Montpellier Méditerranée Métropole et de la métropole Montpellier Méditerranée Métropole et à la SCP Buk Lament-Robillot, avocat de la société IF Ecopôle ;

Vu la note en délibéré, enregistrée le 10 février 2021, présentée par la société SOCRI Gestion ;

Considérant ce qui suit :

1. Il ressort des pièces du dossier soumis aux juges du fond que, par une concession d'aménagement signée le 5 décembre 2011, la communauté d'agglomération de Montpellier, aux droits de laquelle vient la métropole Montpellier Méditerranée Métropole, a confié à la société d'aménagement de l'agglomération de Montpellier (SAAM), société publique locale d'aménagement, devenue, en 2016, société d'aménagement de Montpellier Méditerranée Métropole (SA3M), société publique locale dont elle est l'actionnaire majoritaire, la réalisation de la zone d'aménagement concerté dite " Ode à la Mer ", portant sur un ensemble de terrains d'une surface totale de 250 hectares et situés sur le territoire des communes de Lattes et de Pérols. Après avoir consulté neuf opérateurs commerciaux, la SA3M a conclu le 15 décembre 2014 avec la société IF Ecopôle une promesse synallagmatique de vente portant sur un terrain destiné à recevoir les bâtiments et ouvrages de la zone d'aménagement concerté dite " Ode Acte 1 ". Par un jugement du 13 décembre 2018, le tribunal administratif de Montpellier a rejeté la demande d'annulation de cette promesse synallagmatique présentée par la société SOCRI Gestion comme portée devant un ordre de juridiction incompétent pour en connaître. Par un arrêt du 4 novembre 2019, contre lequel la société SOCRI Gestion se pourvoit en cassation, la cour administrative d'appel de Marseille a annulé ce jugement mais, statuant par la voie de l'évocation, a rejeté la demande comme portée devant une juridiction incompétente pour en connaître.

2. Les contrats conclus entre personnes privées sont, sauf dispositions législatives contraires, des contrats de droit privé, hormis le cas où l'une des parties agit pour le compte d'une personne publique ou celui dans lequel ils constituent l'accessoire d'un contrat de droit public.

3. Il ressort des pièces du dossier soumis aux juges du fond qu'aux termes des stipulations de la promesse synallagmatique de vente conclue par la SA3M, le 15 décembre 2014, avec la société IF Ecopôle, laquelle porte sur un terrain de 12 hectares situé sur le territoire de la commune de Pérols, destiné à recevoir les bâtiments et ouvrages de la zone d'aménagement concerté dite " Ode Acte 1 " couvrant elle-même une superficie de 36 hectares, la SA3M, aménageur de cette zone, demeure tenue d'en édifier les ouvrages d'infrastructure publics et que la propriété des terrains objets de l'opération d'aménagement sera transférée à la société IF Ecopôle à compter du jour de la réalisation de la vente par acte authentique. Il ressort également des stipulations de cette convention que la société IF Ecopôle s'engage à réaliser, dans le respect de la vocation de la zone d'aménagement concerté, un programme de constructions comportant des ouvrages destinés à accueillir des commerces, des activités de services et de loisirs, des restaurants, un hôtel, des bureaux ainsi qu'un parc de stationnement en sous-sol.

Sur l'arrêt attaqué en ce qu'il écarte la qualification de contrat de concession de travaux publics :

4. Aux termes de l'article 1er de l'ordonnance du 15 juillet 2009 relative aux contrats de concession de travaux publics, alors applicable : " Les contrats de concession de travaux publics sont des contrats administratifs dont l'objet est de faire réaliser tous travaux de bâtiment ou de génie civil par un concessionnaire dont la rémunération consiste soit dans le droit d'exploiter l'ouvrage, soit dans ce droit assorti d'un prix ".

5. Il ressort des pièces du dossier soumis aux juges du fond que le contrat litigieux est relatif, ainsi qu'il a été dit au point 3, à une promesse de vente par la SA3M d'un terrain destiné à recevoir des bâtiments et ouvrages, et qu'après la réalisation de cette cession, cette société ne disposera plus sur ce terrain, ces bâtiments et ces ouvrages d'aucun droit d'exploitation qu'elle serait susceptible d'attribuer à la société IF Ecopôle en contrepartie de prestations effectuées par cette dernière. Après avoir relevé, par une appréciation souveraine de l'objet de ce contrat, qui n'est pas susceptible, sauf dénaturation non soulevée en l'espèce, d'être contestée devant le juge de cassation, que le droit de la société IF Ecopôle d'exploiter les terrains cédés, ainsi que les biens qu'elle y ferait édifier, prenait sa seule source dans le droit de propriété transféré par ce contrat, et non dans un droit d'exploitation conféré par la société SA3M, qui s'est privée définitivement de ce droit en consentant à l'aliénation des terrains en cause, la cour administrative d'appel de Marseille a pu, sans commettre d'erreur de droit ni d'erreur de qualification juridique des faits, en déduire que ce contrat ne pouvait être qualifié de concession de travaux publics et, par suite, n'était pas un contrat administratif en vertu de l'article 1er de l'ordonnance du 15 juillet 2009.

Sur l'arrêt attaqué en ce qu'il retient que la société SA3M n'a pas agi comme mandataire de la communauté d'agglomération de Montpellier :

6. Le titulaire d'une convention conclue avec une collectivité publique pour la réalisation d'une opération d'aménagement ne saurait être regardé comme un mandataire de cette collectivité. Il ne peut en aller autrement que s'il résulte des stipulations qui définissent la mission du cocontractant de la collectivité publique ou d'un ensemble de conditions particulières prévues pour l'exécution de celle-ci, telles que le maintien de la compétence de la collectivité publique pour décider des actes à prendre pour la réalisation de l'opération ou la substitution de la collectivité publique à son cocontractant pour engager des actions contre les personnes avec lesquelles celui-ci a conclu des contrats, que la convention doit en réalité être regardée, en partie ou en totalité, comme un contrat de mandat, par lequel la collectivité publique demande seulement à son cocontractant d'agir en son nom et pour son compte, notamment pour conclure les contrats nécessaires.

7. Après avoir relevé, par une appréciation souveraine, exempte de dénaturation, des stipulations de la concession d'aménagement conclue entre la communauté d'agglomération de Montpellier et la SA3M, que ce contrat ne maintenait pas la compétence du concédant pour décider des actes à prendre pour la réalisation de l'opération, ne prévoyait pas de substitution de la collectivité publique à son cocontractant pour engager des actions contre les personnes avec lesquelles celui-ci a conclu des contrats et ne comportait pas davantage de mandat explicite au bénéfice de cette société pour agir au nom et pour le compte de la communauté d'agglomération, la cour administrative d'appel de Marseille a pu, sans commettre d'erreur de droit ni inexactement qualifier les faits, en déduire que la SA3M ne pouvait être regardée comme agissant pour le compte de la communauté d'agglomération de Montpellier.

Sur l'arrêt attaqué en ce qu'il retient que la société SA3M ne constitue pas une entité transparente :

8. Aux termes de l'article L. 300-4 du code de l'urbanisme, dans sa rédaction alors applicable : " L'Etat et les collectivités territoriales, ainsi que leurs établissements publics, peuvent concéder la réalisation des opérations d'aménagement prévues par le présent code à toute personne y ayant vocation. / L'attribution des concessions d'aménagement est soumise par le concédant à une procédure de publicité permettant la présentation de plusieurs offres concurrentes, dans des conditions prévues par décret en Conseil d'Etat (...) ". Selon l'article L. 327-1 du même code, dans sa rédaction alors applicable : " Les collectivités territoriales et leurs groupements peuvent créer, dans le cadre des compétences qui leur sont attribuées par la loi, des sociétés publiques locales d'aménagement dont ils détiennent la totalité du capital. / Une des collectivités territoriales ou un des groupements de collectivités territoriales participant à une société publique locale d'aménagement détient au moins la majorité des droits de vote. / Ces sociétés sont compétentes pour réaliser toute opération d'aménagement au sens du présent code (...) ". Aux termes de l'article L. 1531-1 du code général des collectivités territoriales, dans sa rédaction alors applicable : " Les collectivités territoriales et leurs groupements peuvent créer, dans le cadre des compétences qui leur sont attribuées par la loi, des sociétés publiques locales dont ils détiennent la totalité du capital. / Ces sociétés sont compétentes pour réaliser des opérations d'aménagement au sens de l'article L. 300-1 du code de l'urbanisme, des opérations de construction ou pour exploiter des services publics à caractère industriel ou commercial ou toutes autres activités d'intérêt général. / Ces sociétés exercent leurs activités exclusivement pour le compte de leurs actionnaires et sur le territoire des collectivités territoriales et des groupements de collectivités territoriales qui en sont membres. / (...) ".

9. Il résulte de ces dispositions que les sociétés publiques locales d'aménagement, créées par la loi du 13 juillet 2006 portant engagement national pour le logement et dont le champ d'intervention a été élargi par la loi du 28 mai 2010, de même que les sociétés publiques locales, créées par cette dernière loi, ont été instituées par le législateur pour permettre à une collectivité territoriale de transférer certaines missions à une personne morale de droit privé contrôlée par elle, notamment des opérations d'aménagement, dès lors que certaines conditions sont remplies. En jugeant, en l'état de ses constatations souveraines qui sont exemptes de dénaturation, que la société SA3M, société publique locale d'aménagement régie par les dispositions de l'article L. 327-1 du code de l'urbanisme, n'était pas une entité transparente et que la promesse synallagmatique de vente litigieuse ne devait pas être regardée comme ayant été conclue directement entre la communauté d'agglomération et la société IF Ecopôle, la cour administrative d'appel n'a pas commis d'erreur de droit.

10. Il résulte de tout ce qui précède que la société SOCRI Gestion n'est pas fondée à demander l'annulation de l'arrêt qu'elle attaque.

Sur les frais du litige :

11. Les dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative font obstacle à ce qu'une somme soit mise à ce titre à la charge de la SA3M et de la métropole Montpellier Méditerranée Métropole qui ne sont pas, dans la présente instance, les parties perdantes. Il y a lieu, dans les circonstances de l'espèce de mettre à la charge de la société SOCRI Gestion la somme de 3 000 euros à verser à la SA3M et à la métropole Montpellier Méditerranée Métropole, d'une part, et à la société IF Ecopôle, d'autre part.

**D E C I D E :**

Article 1er : Le pourvoi de la société SOCRI Gestion est rejeté.

Article 2 : La société SOCRI Gestion versera, d'une part, une somme de 3 000 euros à la société SA3M et à la métropole Montpellier Méditerranée Métropole et, d'autre part, une somme de 3 000 euros à la société IF Ecopôle au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Article 3 : La présente décision sera notifiée à la société SOCRI Gestion, à la métropole Montpellier Méditerranée Métropole, à la société d'aménagement de Montpellier Méditerranée Métropole, à la société IF Ecopôle et au ministre de l'économie, des finances et de la relance.

