

**TRIBUNAL ADMINISTRATIF
DE PARIS**

N°1801863/4-2

ASSOCIATION SOS PARIS et autres

M. Anthony Duplan
Rapporteur

M. Laurent Gauchard
Rapporteur public

Audience du 12 avril 2019
Lecture du 6 mai 2019

17-03-02-03-01
24-01-01
39-01-02-02
C

RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

AU NOM DU PEUPLE FRANÇAIS

Le tribunal administratif de Paris

(4^{ème} section - 2^{ème} chambre)

Vu la procédure suivante :

Par une requête et des mémoires, enregistrés le 5 février et le 5 septembre 2018, l'association SOS Paris, l'association France Nature Environnement Ile-de-France, l'association pour le Développement harmonieux de la porte de Versailles et de ses environs, Mme A., M. B., M. C., M. D., M. E., M. F., Mme G. et Mme H., représentés par Me Cofflard, demandent au tribunal, dans le dernier état de leurs écritures :

1°) de joindre la présente requête et celle enregistrée sous le n° 1715536 pour statuer par un même jugement ;

2°) d'annuler la décision implicite, née le 5 décembre 2017, et les décisions du 9 janvier 2018 par lesquelles la maire de Paris a rejeté leur demande tendant à la résiliation de la promesse de bail à construction conclue le 31 juillet 2015 entre la ville de Paris et la société civile immobilière Tour Triangle, ensemble le contrat de bail à construction ;

3°) de prononcer la résiliation de la promesse de bail à construction précitée avec toutes conséquences de droit ;

4°) de mettre à la charge de la ville de Paris une somme de 3 500 euros en application de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Ils soutiennent que :

- la juridiction administrative est compétente pour connaître du contrat en litige qui revêt un caractère administratif dès lors qu'il doit être requalifié, soit en contrat portant occupation du domaine public, soit en bail emphytéotique administratif assorti d'une concession de travaux, soit en concession d'aménagement, qu'il a, en tout état de cause, pour objet la réalisation de travaux publics pour le compte de la ville de Paris, qu'il comporte une clause exorbitante du droit commun et qu'il est indissociable du contrat d'aménagement du Parc des expositions de la porte de Versailles ;

- leur requête est recevable dès lors qu'ils justifient d'un intérêt à agir ;

- le contrat litigieux est illégal en raison de l'illégalité de la délibération du Conseil de Paris des 28, 29 et 30 mars 2011 ayant autorisé son maire à signer avec la société civile immobilière Triangle un protocole d'accord relatif à la conclusion d'une promesse de bail à construction pour la réalisation du projet dit Triangle et dès lors que la signature de la promesse de bail aurait dû être précédée de mesures de publicité et de mise en concurrence ;

- la méconnaissance des principes fondamentaux de la commande publique et des principes issus du droit de l'environnement constitue des irrégularités d'une gravité telle que l'intérêt général justifie qu'il soit mis fin à l'exécution du contrat.

Par des mémoires en défense, enregistrés le 18 juillet et le 29 octobre 2018, la ville de Paris, représentée par Me Cabanes, conclut au rejet de la requête et à ce que soit mise solidairement à la charge des requérants la somme de 5 000 euros sur le fondement de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Elle soutient que :

- à titre principal, la requête est irrecevable dès lors que la promesse de bail à construire constitue un contrat de droit privé de sorte que la juridiction administrative est incompétente pour connaître d'une demande tendant à sa résiliation ;

- les associations requérantes ne justifient pas d'un intérêt à agir ;

- à titre subsidiaire, le moyen tiré du défaut de mise en concurrence préalable du contrat en litige est inopérant ;

- en tout état de cause, les moyens soulevés par les requérants ne sont pas fondés.

Par des mémoires, enregistrés le 18 juillet et le 29 octobre 2018, la société civile immobilière Tour Triangle, représentée par Me Gauthier, conclut au rejet de la requête et ce que soit mise 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.

Elle soutient que :

- à titre principal, la requête est irrecevable dès lors que la promesse de bail à construire constitue un contrat de droit privé de sorte que la juridiction administrative est incompétente pour connaître d'une demande tendant à sa résiliation ;

- les associations requérantes ne justifient pas d'un intérêt à agir ;

- le moyen tiré du défaut de mise en concurrence préalable du contrat en litige et de la méconnaissance des principes issus du droit de l'environnement est inopérant ;

- en tout état de cause, les moyens soulevés par les requérants ne sont pas fondés.

Un mémoire présenté pour l'association SOS Paris, l'association France Nature Environnement Ile-de-France, l'association pour le Développement harmonieux de la porte de Versailles et de ses environs, Mme A., M. B., M. C., M. D., M. E., M. F., Mme G. et Mme H. a été enregistré le 6 septembre 2018.

La clôture de l'instruction à effet immédiat a été fixée au 19 mars 2019.

Vu les autres pièces du dossier.

Vu :

- la directive 2004/18/CE du Parlement européen et du Conseil du 31 mars 2004 relative à la coordination des procédures de passation des marchés publics de travaux, de fournitures et de services ;
- l'arrêt de la Cour de justice de l'Union européenne du 25 mars 2010, Helmut Müller, affaire C-451/08 ;
- le code de la construction et de l'habitation ;
- le code général de la propriété des personnes publiques ;
- le code de l'urbanisme ;
- le code des marchés publics (édition 2006) ;
- le code de justice administrative.

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

Ont été entendus au cours de l'audience publique :

- le rapport de M. Duplan,
- les conclusions de M. Gauchard, rapporteur public,
- et les observations de Me Cofflard, représentant l'association SOS Paris et autres, de Me Michelin, représentant la ville de Paris, et de Me Gauthier, représentant la société civile immobilière Tour Triangle.

Des notes en délibéré présentées pour l'association SOS Paris et autres ont été enregistrées le 15 avril et le 29 avril 2019.

Une note en délibéré présentée pour la ville de Paris a été enregistrée le 16 avril 2019.

Une note en délibéré présentée pour la société civile immobilière Tour Triangle a été enregistrée le 16 avril 2019.

Considérant ce qui suit :

1. Par une délibération n° 2011 DU 77 des 28, 29 et 30 mars 2011, le Conseil de Paris a autorisé son maire à signer avec la société civile immobilière Tour Triangle ou tout organisme se substituant à elle un protocole d'accord relatif à la conclusion d'une promesse de bail à construction pour la réalisation du projet dit Triangle, en vue de la réalisation dans le 15^{ème} arrondissement de Paris, sur une parcelle d'environ 7 500 m², d'un immeuble pyramidal d'une hauteur d'environ 180 mètres, totalisant une surface prévisionnelle de 92 500 m². Ce protocole d'accord, annexé à la délibération, et qui a été signé le 22 juillet 2011 prévoyait notamment la libération et le déclassement d'une partie du terrain constitutif de l'assiette du projet. Par une délibération n° 2015 DU 141 des 29, 30 juin, 1^{er} et 2 juillet 2015, le Conseil de Paris a, d'une part, constaté la désaffectation et prononcé le déclassement de la parcelle constitutive de l'assiette de la future Tour Triangle, d'autre part, autorisé son maire à signer la promesse de bail à construction et du bail à construction avec la société civile immobilière Tour Triangle pour la réalisation du projet Triangle, lequel avait fait l'objet d'une nouvelle version. Cette « promesse unilatérale de bail à construire » a été signée le 31 juillet 2015. Par un courrier du 4 octobre 2017, reçu le lendemain, l'association SOS Paris, l'association France Nature Environnement Ile-de-France et l'association pour le Développement et l'aménagement harmonieux de la porte

de Versailles et de ses environs, ont notamment sollicité la résiliation de la promesse de bail à construire. Par courrier du 14 novembre 2017, Mme A., M. B., M. C., M. D., M. E., M. F., Mme G. et Mme H., en leur qualité de conseillers de Paris, ont également sollicité la résiliation de cette convention. Par une décision, née le 5 décembre 2017 du silence gardé par l'administration pendant deux mois, la maire de Paris a implicitement rejeté le recours formé par l'association SOS Paris et autres, puis, par deux décisions du 9 janvier 2018, elle a expressément rejeté ce recours, de même que celui formé par les conseillers de Paris requérants. Par la présente requête, l'association SOS Paris, l'association France Nature Environnement Ile-de-France et l'association pour le Développement et l'aménagement harmonieux de la porte de Versailles et de ses environs et Mme A., M. B., M. C., M. D., M. E., M. F., Mme G. et Mme H. doivent être regardés comme demandant à ce qu'il soit mis fin à l'exécution de la promesse de bail à construction conclue entre la ville de Paris et la société civile immobilière Tour Triangle.

2. Il résulte de l'instruction que, par la convention en litige, la ville de Paris a promis de consentir à la société civile immobilière Tour Triangle, sous réserve de conditions suspensives, un bail à construction pour une durée de 80 ans, portant sur l'assiette composée de la parcelle cadastrée section BC numéro 23 et le volume 104 de l'état descriptif de division volumétrique (EDDV) Ernest Renan, assis sur la parcelle cadastrée section BC numéro 22, située dans le 15^{ème} arrondissement de Paris, pour la réalisation du projet dit Triangle. Ce projet, qui totalise une surface prévisionnelle d'environ 92 500 m² de surface plancher, prévoit la création de bureaux sur une surface prévisionnelle de 77 080 m², de locaux destinés à recevoir des commerces sur une surface de 1 430 m², d'un local destiné à un atrium d'une surface de 840 m², d'un local destiné à abriter un centre de conférence d'une surface de 1 380 m², d'un équipement culturel d'une surface de 540 m², d'un local destiné à recevoir un équipement de la petite enfance d'une surface de 780 m², d'un local destiné à abriter un centre de santé d'une surface de 540 m², d'un hôtel d'une surface de 7 715 m², d'un restaurant panoramique d'une surface de 1 045 m², d'un belvédère accessible au public d'une surface de 850 m² et d'un parking d'environ 250 places de stationnement pour véhicules et d'environ 140 places pour véhicules deux roues.

3. En premier lieu, aux termes de l'article L. 2111-1 du code général de la propriété des personnes publiques : « *Sous réserve de dispositions législatives spéciales, le domaine public d'une personne publique mentionnée à l'article L. 1 est constitué des biens lui appartenant qui sont soit affectés à l'usage direct du public, soit affectés à un service public pourvu qu'en ce cas ils fassent l'objet d'un aménagement indispensable à l'exécution des missions de ce service public* ». Aux termes de l'article L. 2141-1 du même code : « *Un bien d'une personne publique mentionnée à l'article L. 1, qui n'est plus affecté à un service public ou à l'usage direct du public, ne fait plus partie du domaine public à compter de l'intervention de l'acte administratif constatant son déclassement* ».

4. Il résulte de l'instruction, ainsi qu'il a été dit au point 1, que, par une délibération des 29, 30 juin, 1^{er} et 2 juillet 2015, le Conseil de Paris a constaté la désaffectation et prononcé le déclassement des parcelles concernées par la promesse de bail à construction litigieuse qui étaient la propriété de la ville de Paris et dont le terrain a été extrait de l'emprise du Parc des expositions de la porte de Versailles. Ces parcelles ont été mises à la disposition de la société civile immobilière Tour Triangle pour la réalisation du projet dit Triangle, à charge pour le preneur de construire des locaux essentiellement commerciaux locatifs et moyennant le paiement d'une redevance. Si les requérants font valoir que le projet comprend, ainsi qu'il a été dit au point 2, des espaces accessibles au public tels qu'un atrium et un belvédère, il ne résulte pas pour autant de l'instruction, en particulier de la délibération précitée du Conseil de Paris, que la ville de Paris ait entendu affecter les parcelles concernées par le projet à l'usage direct du public. Il n'est pas établi ni même allégué que les parcelles auraient été affectées à un service public ou

fait l'objet d'un aménagement à cette fin en raison de l'équipement pour la petite enfance et de l'espace culturel qu'abritera le bâtiment. Dans ces conditions, le contrat litigieux ne saurait emporter occupation du domaine public et, par suite, constituer un contrat administratif par détermination de la loi, en application de l'article L. 2331-1 du code général de la propriété des personnes publiques.

5. En deuxième lieu, il résulte de l'instruction que dans l'opération ainsi entreprise, la ville de Paris n'assurera pas la direction technique des actions de construction, ne deviendra propriétaire de l'ouvrage qu'au terme du bail, et ne jouera ainsi ni pendant la réalisation dudit ouvrage ni avant le terme fixé, le rôle de maître d'ouvrage, celui-ci étant assuré, en vertu de l'article 17.1 de la promesse de bail à construction litigieuse, par la seule société civile immobilière Tour Triangle. Si, comme le font valoir les requérants, le plan local d'urbanisme de Paris a été modifié, par délibération du Conseil de Paris des 8, 9 et 10 juillet 2013 afin de permettre la réalisation de l'immeuble de grande hauteur, objet du projet, cette adaptation du plan local d'urbanisme qui n'excède pas le strict exercice par la ville de Paris de ses compétences d'urbanisme, n'est pas susceptible de caractériser la définition par cette collectivité d'un programme de travaux publics dont elle aurait confié la réalisation à la société civile immobilière Tour Triangle. Par suite, l'opération en vue de laquelle a été conclue la promesse de bail à construction contestée ne présente pas, même si une partie de l'ouvrage répond aux besoins de la ville de Paris s'agissant des équipements d'intérêt collectif, le caractère d'une opération de travaux publics. Dès lors, le contrat en litige ne saurait être regardé comme un marché public de travaux au sens de l'article 1^{er} du code des marchés publics alors en vigueur et, partant, ne constitue pas un contrat administratif par détermination de la loi, en application de l'article 2 de la loi n° 2001-1168 du 11 décembre 2001 portant mesures urgentes de réformes à caractère économique et financier. Si le contrat litigieux vise à imposer à la société civile immobilière Tour Triangle de faire réaliser un projet immobilier essentiellement à vocation économique, aux caractéristiques prédéfinies dans la promesse de bail à construire s'agissant de la destination des surfaces, et stipule que l'ouvrage deviendra de plein droit la propriété du bailleur comme l'autorise l'article L. 251-2 du code de la construction et de l'habitation, les travaux en question ne peuvent pour autant être regardés comme tendant à la réalisation d'un ouvrage correspondant aux besoins précisés par le pouvoir adjudicateur, exécutés dans son intérêt économique direct, au sens de la directive 2004/18/CE du 31 mars 2004 alors en vigueur, telle qu'interprétée par la Cour de justice de l'Union européenne dans son arrêt du 25 mars 2010, Helmut Müller, affaire C-451/08. Un tel intérêt ne saurait au demeurant être caractérisé par la seule intention de la ville de Paris de favoriser le développement du tourisme d'affaires, à travers notamment la modernisation du Parc des expositions de la porte de Versailles à proximité duquel se situe le projet Triangle. La circonstance que, suite au rejet par le Conseil de Paris en novembre 2014, d'un projet de délibération portant sur la version initiale du projet, un nouveau projet intégrant notamment un équipement hôtelier a été proposé, n'est pas non plus de nature à établir que la ville de Paris aurait exercé une influence déterminante sur la nature et la conception de l'ouvrage ou que le projet Triangle qui a été conçu en 2007 par le groupe Unibail-Rodamco avec le concours d'une agence d'architectes, n'aurait pas procédé d'une initiative privée de promotion immobilière. Enfin, si les requérants invoquent le montant de la redevance que percevra la ville de Paris pendant la durée du bail à construction, calculée sur la base des surfaces utiles prévisionnelles des bureaux, cet élément est sans incidence sur la qualification du contrat en cause qui doit s'apprécier au regard de l'objet principal de celui-ci. Dans ces conditions, le contrat en litige ne saurait davantage être qualifié de marché public de travaux au regard du droit de l'Union européenne, désormais codifié en droit national dans le code de la commande publique, notamment à son article L. 1111-2.

6. En troisième lieu, la circonstance que le projet Triangle se situe, ainsi qu'il a été dit au point précédent, à proximité immédiate du Parc des expositions, lequel doit faire l'objet d'une opération de modernisation dans un cadre contractuel distinct comprenant un bail emphytéotique administratif assorti d'un contrat de concession de travaux en cours d'exécution, ne saurait faire regarder la promesse de bail à construction contestée comme formant avec ce dernier un ensemble contractuel indivisible soumis à l'ordonnance n° 2009-864 du 15 juillet 2009 relative aux contrats de concession de travaux publics. De même, si les requérants font valoir que le secteur de la porte de Versailles qui constitue l'un des six sites identifiés dans le projet d'aménagement et de développement durable (PADD) de Paris et désignés par le Conseil de Paris en juillet 2008 comme « *se prêtant à la réalisation d'un projet d'urbanisme ambitieux* », il ne saurait s'en déduire que le contrat en litige aurait pour objet de concéder à la société civile immobilière Tour Triangle la réalisation d'une opération d'aménagement soumise au régime de l'article L. 300-4 du code de l'urbanisme.

7. En quatrième lieu, s'il résulte de l'instruction que le projet Triangle est qualifié de projet présentant « un intérêt général », la promesse de bail à construire, lequel sera régi par les dispositions du code de la construction et de l'habitation n'a, en tout état de cause, pas été conclue en vue de l'accomplissement, pour le compte de la collectivité, d'une mission relevant du service public dont celle-ci aurait la charge ou de la réalisation d'une opération d'intérêt général relevant de sa compétence. Elle n'a pas non plus pour objet l'exécution du service public dont la ville de Paris a la charge même si le projet une fois réalisé est de nature à concourir au rayonnement et au développement du Parc des expositions de la porte de Versailles et de son secteur.

8. En dernier lieu, si la promesse de bail à construction litigieuse contient des clauses subordonnant à l'accord préalable de la ville de Paris la modification de l'exécution du projet ou de la destination de ses constructions et ouvrages telle que définie dans le permis de construire, lequel a été délivré par arrêté du 28 avril 2017, ces clauses ne revêtent pas un caractère exorbitant du droit commun dès lors que les sujétions imposées à la société civile immobilière Tour Triangle, compatibles avec la libre jouissance de la chose louée garantie à l'article 25 du contrat litigieux, sont conformes au but recherché par les parties et correspondent au contrôle normal, au regard de l'objet du bail, du respect de la chose louée, l'article L. 251-2 du code de la construction et de l'habitation disposant que le bailleur devient, en fin de bail, propriétaire de ces constructions édifiées et profite des améliorations. Les requérants qui se bornent à faire valoir que le projet répond à une préoccupation d'intérêt général pour la ville de Paris, n'invoquent précisément aucune stipulation du contrat en litige susceptible de revêtir un caractère exorbitant du droit commun.

9. Il résulte de tout ce qui précède que la promesse de bail à construction litigieuse ne constitue pas un contrat administratif. Par suite, les conclusions de l'association SOS Paris, de l'association France Nature Environnement Ile-de-France, de l'association pour le Développement harmonieux de la porte de Versailles et de ses environs, de Mme A., de M. B., de M. C., de M. D., de M. E., de M. F., de Mme G. et de Mme H. tendant à ce qu'il soit mis fin à l'exécution de ce contrat doivent être rejetées comme portées devant une juridiction incompétente pour en connaître.

10. Les dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative font obstacle à ce que la ville de Paris, qui n'est pas la partie perdante, verse aux requérants la somme qu'ils demandent au titre des frais exposés par eux et non compris dans les dépens. Il n'y a pas lieu, dans les circonstances de l'espèce, de mettre à la charge des requérants les sommes que la ville

de Paris et la société civile immobilière Tour Triangle demandent au titre des frais de même nature.

DECIDE :

Article 1^{er} : La requête de l'association SOS Paris, de l'association France Nature Environnement Ile-de-France et de l'association pour le Développement harmonieux de la porte de Versailles et de ses environs, de Mme A., de M. B., de M. C., de M. D., de M. E., de M. F., de Mme G. et de Mme H. est rejetée comme portée devant un ordre de juridiction incompétent pour en connaître.

Article 2 : Les conclusions de la ville de Paris et de la société civile immobilière Tour Triangle présentées sur le fondement de l'article L.761-1 du code de justice administrative sont rejetées.

Article 3 : Le présent jugement sera notifié à l'association SOS Paris, à l'association France Nature Environnement Ile-de-France, à l'association pour le Développement harmonieux de la porte de Versailles et de ses environs, à Mme A., à M. B., à M. C., à M. D., à M. E., à M. F., à Mme G., à Mme H., à la ville de Paris, et à la société civile immobilière Tour Triangle.