

SOMMAIRE

1 - RAPPEL DE LA PROCEDURE ET PRESENTATION DE LA COMMUNE	p 1
2 - LA FIABILITE DES COMPTES	p 1
2-1 - Sur la sincérité des comptes de l'actif communal : des éléments d'actifs antérieurs à 1995, désormais identifiés, permettant de stabiliser la structure de l'actif de la commune	p 2
2-1-1 - Une mise en place de dotations aux amortissements pour les immobilisations parfaitement identifiées	p 2
2-1-2 - Vers une identification intégrale des actifs constitués avant 1995	p 6
2-2 - Sur les comptes du passif du bilan : un stock de dette identifié par la ville	p 15
2-3 - Sur les opérations de fin d'exercice	p 16
2-3-1 Les opérations de cessions d'actifs : la mise en œuvre de régularisations visant à corriger des décalages calendaires	p 16
2-3-2 Vers une généralisation du dispositif d'amortissement des immobilisations identifiées	p 18
2-3-3 Une amélioration de la procédure de comptabilisation des travaux en régie	p 20
2-3-4 Un traitement comptable des subventions transférables conforme	p 21
2-3-5 Une application régulière et sincère du dispositif de rattachement des charges et produits	p 21
2-3-6 Une obligation de provisionnement concernant les restes à recouvrer mise en œuvre au regard de l'appréciation du risque d'irrecouvrabilité	p 22
2-3-7 L'annulation de titres de recettes après décision juridictionnelle définitive ou après épuisement des voies de poursuites	p 23

(*) Cette réponse jointe au rapport engage la seule responsabilité de son auteur, conformément aux dispositions de l'article L.241-11 du Code des juridictions financières.

3 - L'ANALYSE FINANCIERE	p 27
3-1 La section de fonctionnement : un équilibre particulièrement sain	p 27
3-1-1 Des recettes de fonctionnement en croissance régulière et supérieures aux moyennes de la strate	p 27
3-1-2 Des dépenses de gestion maîtrisées et globalement inférieures aux moyennes de la strate	p 31
3-2 La consolidation d'un haut niveau d'épargne	p 34
3-3 Une structure de financement saine en faveur d'un programme d'équipement soutenu	p 34
 4. L'AMENAGEMENT URBAIN	 p 36
4.1. L'aménagement de l'îlot Mairie	p 36
4.2.1. <i>De la genèse à la définition du projet : le passage du schéma directeur d'aménagement du Centre Ville à la déclaration d'utilité publique</i>	p 37
→ Le projet de schéma directeur d'aménagement	p 38
↳ La portée du schéma directeur d'aménagement : un document d'orientations	p 38
↳ Le stationnement : une évaluation des besoins conformes aux articles 1 ^{er} et 5 du Code des Marchés Publics	p 39
↳ La densification de l'îlot : des projets architecturaux à concevoir par des architectes en tenant compte des contraintes urbanistiques déterminées par la collectivité	p 42
→ La Déclaration d'Utilité Publique	p 43
↳ un nécessaire respect des étapes de la procédure avant d'aboutir à la Déclaration d'Utilité Publique	p 44
4.2.2. <i>Le premier concours</i>	p 46
→ La faisabilité du projet global	p 47
↳ Des choix architecturaux ne correspondant pas aux attentes du maître d'ouvrage	p 47
→ Le séquençage des marchés de maîtrise d'œuvre	p 51

↳ la désignation éventuelle de deux maîtres d'œuvre différents pour réaliser l'opération d'extension de l'Hôtel de Ville et la salle des fêtes n'est pas contradictoire avec la cohérence architecturale recherchée	p 51
4.2.3. <i>Le bail emphytéotique administratif</i>	p 53
→ Sur la communication des consultations juridiques	p 53
↳ Le principe général et absolu du secret professionnel attaché aux consultations des avocats	p 53
→ Sur le BEA proprement dit	p 55
↳ Une procédure conduite seulement en 8 mois	p 56
↳ Des conditions financières trop onéreuses qui ne pouvaient être connues qu'à l'issue de la procédure	p 57
→ Sur le contrôle par le maître d'ouvrage	p 58
↳ Le libre choix du maître d'ouvrage : l'absence de conclusion de contrat	p 59
4.2.4. <i>Le second concours et la modification de la DUP</i>	p 59
↳ L'impossibilité juridique d'engager la modification du dossier de DUP avant l'aboutissement de la procédure du BEA	p 59
4.3. <i>L'aménagement du Centre Ville</i>	p 63
→ Le recours au marché d'étude dit « de définition »	p 63
↳ Le recours au marché de définition pour l'aménagement du Centre Ville régulier tant en droit qu'en fait	p 63
→ Le recours au marché de définition au regard du marché de maîtrise d'œuvre subséquent	p 63
→ Le recours au marché de définition au regard de la complexité de l'opération	p 66
↳ Le recours du marché de définition n'est pas réservé aux seules opérations complexes	p 66
→ Les conditions d'exécution du marché de maîtrise d'œuvre subséquent	p 69

↳ Des marchés aux périmètres similaires mais aux objets totalement distincts	p 69
→ Les finalités de la procédure et les évolutions dont le marché de maîtrise d'œuvre a fait l'objet par avenant	p 71
↳ L'extension du périmètre du marché de maîtrise d'œuvre et la maîtrise des besoins	p 72
↳ Un avenant régulier qui ne bouleverse pas l'économie du marché	p 73
4.4. Les ZAC	p 76
→ Le contrôle de la Commune sur son aménageur et l'information du conseil Municipal	p 76
→ Le contrôle de la rémunération de l'aménageur	p 76
↳ L'assiette de la rémunération dans la ZAC du Clos Saint Vincent	p 77
↳ L'assiette de la rémunération dans la ZAC du Clos aux Biches	p 78
↳ La rémunération forfaitaire et la clôture de la ZAC du Clos Saint Vincent	p 78
↳ Une rémunération conforme à la convention	p 79
↳ La ZAC du Clos aux Biches	p 80
→ De la signification des documents produits à l'appui des CRACL	p 81
↳ Le résultat de clôture de la ZAC du Clos Saint Vincent : un résultat de clôture déterminé dans le respect de la nomenclature comptable	p 81
↳ Les documents relatifs à la ZAC du Clos aux Biches	p 83
→ Un contrôle de la Commune qui a permis aux conseillers municipaux d'exercer correctement leur mandat	p 83
↳ Un droit à l'information des élus respecté	p 84
→ La ZAC du Clos aux Biches : un choix de l'aménageur non contestable	p 85
→ La mission d'étude pré-opérationnelle confiée au futur prestataire de la SOCAREN	p 85

↳ Une procédure d'attribution du marché régulière	p 85
↳ La passation d'un avenant juridiquement régulier	p 87
→ La ZAC du Clos aux Biches, le choix régulier de l'aménageur	p 88
↳ Le contexte juridique, une procédure de dévolution de la concession d'aménagement conforme au cadre juridique issu de l'arrêt de la cour administrative d'appel de Bordeaux	p 89
→ La circulaire de 2005 et le droit communautaire	p 95
↳ Le respect des règles de passation des concessions d'aménagement définies par le droit communautaire	p 95
↳ Une commission consultative régulièrement créée	p 97
↳ Une commission consultative plurielle et représentative	p 98
→ Le choix de l'aménageur	p 101
↳ Une désignation régulière de la SOCAREN en tant qu'aménageur	p 102
↳ La capacité économique et financière de la SEM	p 103
↳ La capacité technique de la SEM : l'indication des moyens en personnel n'était pas requise pour l'appréciation de la capacité technique des candidats	p 103
↳ Le respect du principe d'égalité de traitement entre les candidats	p 107
↳ L'exercice régulier des fonctions de Président de la commission consultative chargée d'émettre un avis sur la désignation de l'aménageur de l'opération d'aménagement du Clos aux Biches et des fonctions de Président de la SOCAREN	p 109

ANNEXES

p 112

- Délibération n° 144 portant approbation de l'avenant n° 2 à la convention publique d'aménagement du Clos aux Biches

- Note de la SOCAREN sur les observations définitives de la
Chambre Régionale des Comptes d'Ile-de-France du 2
décembre 2009

- o Lettre de l'expert comptable de la SOCAREN
- o Lettre du Commissaire aux Comptes de la
SOCAREN

1 - RAPPEL DE LA PROCEDURE ET PRESENTATION DE LA COMMUNE

La Chambre régionale des Comptes reprend ici les dates clés de la procédure de contrôle, ouverte le 11 octobre 2006.

Ces éléments n'appellent aucune observation majeure de la ville sauf à constater que les observations définitives ont été retenues à l'occasion d'une séance de la Chambre du 21 septembre 2009 alors que celles-ci ont été notifiées à la ville en date du 2 décembre dernier.

Elle apporte en outre quelques éléments, pour le moins synthétiques, voire réducteurs s'agissant de la présentation de la ville de Noisy le Grand

2 - LA FIABILITE DES COMPTES

Abordant la problématique relative à la fiabilité des comptes de la ville, la Chambre revient sur les anomalies observées lors du précédent contrôle portant sur la période 1995 à 2000.

En effet, à cette occasion, la Chambre avait observé, de façon conjointe, les comptes de gestion du comptable et les comptes administratifs de l'ordonnateur.

S'il est patent que quelques anomalies d'ordre technique avaient pu être constatées, il convient cependant de rappeler que celles-ci n'étaient pas de nature à remettre en cause, significativement, les résultats de clôture des exercices concernés et n'impactaient pas fondamentalement la teneur de l'information financière diffusée.

Approfondissant ses investigations dans le cadre du présent contrôle couvrant la période 2001 à 2007, la Chambre formule des observations portant sur la sincérité de certains comptes d'actif.

La Chambre relève ensuite des discordances s'agissant des comptes du passif du bilan ou des opérations de fin d'exercice avant d'évoquer la situation financière de la ville dont l'évolution sur la période concernée par le contrôle, se caractérise par un assainissement, ainsi que le souligne la Chambre.

2-1 – Sur la sincérité des comptes de l'actif communal : des éléments d'actifs antérieurs à 1995, désormais identifiés, permettant de stabiliser la structure de l'actif de la commune

La Chambre concentre son contrôle sur des comptes n'ayant pas fait l'objet de vérification lors des précédents contrôles, même s'il convient de préciser que les soldes y figurant ont été, pour l'essentiel, constitués sur la période antérieure à 1995, époque durant laquelle l'équipe municipale actuelle n'assurait d'ailleurs pas la gestion.

Ceci rappelé, il est proposé ci-dessous des éléments de réponse s'agissant des observations formulées au titre des soldes des comptes d'actifs, pour lesquels, il convient de **souligner l'imbrication des interventions des services de l'ordonnateur et du comptable.**

2-1-1 – Une mise en place de dotations aux amortissements pour les immobilisations parfaitement identifiées

L'observation formulée par la Chambre à ce titre porte sur l'absence de mise en œuvre de l'amortissement comptable des subventions d'équipement constatées désormais, suite à la modification de l'instruction comptable M14 applicable à compter du 1^{er} janvier 2006, au compte 204 – *subventions d'équipement versées*.

La réponse à cette interrogation suppose :

- D'identifier l'origine des fonds, comptabilisés jusqu'en 2005 au compte 4815 et ayant fait l'objet d'un transfert au compte 204,
- De décrire le dispositif d'amortissement mis en place des subventions d'équipement versées depuis 2006.

En effet, le solde du Compte 204 au 31 décembre 2006 est de 1 721 005,24 €. Les montants retracés sur le compte 204 – *subventions d'équipement versées* sont la traduction comptable de la réforme de la M14 intervenue au 1^{er} janvier 2006.

Le compte 4815 - *subventions pour équipement de tiers*, retraçant jusqu'alors les subventions d'équipement, a été supprimé à l'occasion de cette réforme de l'instruction comptable M14. Désormais, les subventions d'investissement versées sont directement imputées en section d'investissement, aux subdivisions du compte 204.

Aussi, au compte de gestion 2005, le compte 4815 laissait apparaître un

solde débiteur de 1 721 005,24 € en balance de sortie. En balance d'entrée 2006, la Trésorerie a repris le solde débiteur du 4815 au compte 20417 - *subventions d'équipement versées aux autres établissements publics locaux*. S'agissant en effet de subventions d'équipement versées avant 2006, et non intégralement amorties, les soldes des comptes 4814 et/ou 4815 en balance de sortie 2005 ont été repris en balance d'entrée 2006 aux subdivisions concernées du compte 204.

Il convient de préciser au préalable que les sommes retracées sur le compte 4815 - *subventions pour équipements de tiers* dans le cadre de l'instruction comptable M14 applicable jusqu'au 1^{er} janvier 2006, étaient imputées à l'article 130 - *Subventions d'équipement versées ou à verser* - de l'instruction M12 en vigueur jusqu'au 31 décembre 1996. Aussi, le Compte de Gestion produit par le comptable au titre de l'exercice 1996 retraçait en balance de sortie du compte 130, un solde créditeur de 11 289 054,35 Francs, soit 1 721 005,24 €.

S'agissant d'écritures particulièrement anciennes, il ressort des recherches approfondies menées sur la dernière période que les écritures constatées sur le compte 130 - jusqu'en 1996, correspondaient principalement à la participation communale aux dépenses d'investissement de la Brigade des Sapeurs Pompiers de Paris.

Le tableau ci-dessous reprend la reconstitution des versements mis en œuvre entre 1972 et 1996 ; l'exercice 1972 constituant la dernière année au titre de laquelle la ville dispose d'un historique des écritures.

Montants versés en annuités		
Exercices	Montants en Frs	Montants en €
1996	1 640 776,27	250 134,73 €
1995	882 412,37	134 522,90 €
1994	1 542 094,86	235 090,85 €
1993	1 260 663,74	192 186,95 €
1992	1 111 529,13	169 451,52 €
1991	159 376,70	24 296,82 €
1990	250 074,01	38 123,54 €
1989	347 465,35	52 970,75 €
1988	94 338,03	14 381,74 €

1987	348 125,10	53 071,33 €
1986	183 979,19	28 047,45 €
1985	49 846,66	7 599,07 €
1984	401 778,28	61 250,70 €
1983	93 872,12	14 310,71 €
1982	18 716,58	2 853,32 €
1981	75 497,32	11 509,49 €
1980	187 552,56	28 592,20 €
1979	53 327,49	8 129,72 €
1978	32 880,69	5 012,63 €
1977	25 876,23	3 944,81 €
1976	18 897,21	2 880,86 €
1975	-	-
1974	35 089,97	5 349,43 €
1973	14 100,28	2 149,57 €
1972	18 062,86	2 753,67 €
Total	8 846 333,00	1 348 614,77 €

En outre, la ville avait accordé par délibération du Conseil Municipal en date du 5 avril 1979, une participation financière dans le cadre de la construction de l'Hôtel des Postes. Les versements ont été constatés au compte 130, comme indiqué ci-dessous.

Montants versés en annuités		
Exercices	Montants en Frs	Montants en €
1981	100 760,00	15 360,76 €
1980	100 760,00	15 360,76 €
1979	100 760,00	15 360,76 €
Total	302 280,00	46 082,28 €

Grace à des recherches fastidieuses, la ville a enfin pu identifier la

nature des écritures retracées sur ce compte même si leur caractère particulièrement ancien ne permet pas d'en retracer l'exhaustivité (*écritures précisément identifiées à hauteur de 1 394 697,05 € sur un montant total de 1 721 005,24 €*). Il est toutefois fort probable que les versements au titre de la participation communale aux dépenses d'investissement de la Brigade des Sapeurs Pompiers de Paris aient été constatés sur ce compte depuis la mise en place de ce dispositif sur la base des dispositions de la Loi relative à la réorganisation de la région parisienne de juillet 1964 jusqu'en 1972, dernière année d'archivage du Compte Administratif de la commune.

Dès lors, la ville ne peut souscrire à l'affirmation de la Chambre selon laquelle « *la non-identification de la dette antérieure à 1996 n'empêchait pas son transfert qui ne demande qu'un jeu d'écritures* ».

Soucieuse de ne procéder qu'à des écritures dont la nature a pu être identifiée, la ville assume sa position antérieure selon laquelle elle n'avait pas effectué jusqu'en 2005 mais aussi, après la réforme de 2006, l'amortissement de ces écritures très anciennes, mises en œuvre entre 1972 et 1995, par les équipes municipales précédentes et dont il n'avait pas été possible de retracer l'origine.

Fort de du travail d'identification effectué, la ville se propose d'examiner, conjointement avec les services du trésor public, les modalités d'apurement du solde du compte 204, correspondant à ces mouvements comptables antérieurs à 1996.

L'observation de la Chambre porte par ailleurs sur les modalités de mise en œuvre du dispositif d'amortissement des subventions d'équipement versées à compter du 1^{er} janvier 2006 : la ville n'aurait pas procédé, au titre de l'exercice 2006, à la mise en place du compte 2804, dédié à l'amortissement des subventions d'équipement versées en 2005.

Il est à préciser, sur ce point, qu'aucune subvention d'équipement n'a été versée en 2005 et que, par conséquent, aucun amortissement ne devait être constitué en 2006.

En revanche, la ville souhaite préciser que le mécanisme d'amortissement des subventions d'équipement versées, en application des dispositions de l'instruction comptable M14, applicable à compter du 1^{er} janvier 2006, a bien été mis en œuvre dès que des participations financières de cette nature ont été constatées. Ainsi, la subvention d'équipement allouée en 2007 à hauteur de 40 000 €, en application de la délibération du Conseil Municipal en date du 24 mai 2007, a bien fait l'objet d'un amortissement dès 2008.

Au fond, et contrairement à ce qu'avait indiqué la Chambre à l'occasion de la formulation des observations provisoires, la ville n'a pas délibérément cherché à « *s'exonérer de l'obligation de procéder à l'amortissement de ce compte* ». En effet, l'identification de la nature des soldes constatés aux comptes d'actifs constitue un préalable nécessaire à la mise en place, le cas échéant, de dispositif d'apurement

selon que la nature de la dette ou de la créance le justifie ou non. La Chambre pourra convenir de la difficulté à laquelle la ville a été confrontée s'agissant de recherches concernant des écritures comptables mises en œuvre depuis plus de 30 ans.

2-1-2 - Vers une identification intégrale des actifs constitués avant 1995

Interrogée en 2007 par la Chambre Régionale des Comptes sur les soldes des comptes de bilan, la ville avait alors indiqué que les rapprochements effectués jusqu'à cette date avec les services du Trésor Public, n'avaient pas permis de repérer précisément la nature des écritures susceptibles d'avoir été mises en œuvre d'autant que, **pour l'essentiel, ces comptes comportent ces mêmes soldes depuis 1995.**

Depuis lors, des recherches approfondies ont été menées : **elles ont permis une identification de la quasi-totalité des soldes d'actifs en termes de volumes financiers.**

Des éléments de réponse détaillés par compte sont apportés ci-dessous.

- 204 - Subventions d'équipement versées : 1 721 005,24 €

S'agissant du solde créditeur de ce compte, les éléments de réponse apportés ci-dessus concernant l'amortissement de ces mêmes soldes permettent d'indiquer clairement que l'origine des écritures retracées est désormais repérée : ces dernières concernent majoritairement, en effet, **les participations communales effectuées avant 1996 au titre de la contribution aux dépenses d'investissement de la Brigade des Sapeurs Pompiers de Paris.**

- 237 - Avances et acomptes versés sur la commande d'immobilisations incorporelles : 35 901 091,02 €

La Chambre a également interrogé la ville s'agissant de la justification du solde débiteur du compte 237 - *avances et acomptes versés sur la commande d'immobilisations incorporelles*, lequel atteint la **somme de 35 901 091,02 euros, soit 235 495 719,59 Francs.**

Les éléments de réponse, repris ci-dessous, ont été adressés à la Chambre Régionale des Comptes à l'occasion de la production du mémoire rédigé en

réponse à ses observations provisoires:

Il convient d'emblée de préciser qu'aucun mouvement budgétaire n'a été enregistré sur ce compte depuis la mise en place en janvier 1997 de l'instruction budgétaire M14, ce qui corrobore l'affirmation selon laquelle l'existence de ce solde est antérieure à la transposition M12 - M14. Cette hypothèse est également illustrée par le libellé mentionné, s'agissant de ce compte, dans les états de l'actif du comptable au titre des exercices 2001 et 2003 notamment, lequel indique une « *reprise de solde d'actif 1995* ».

Les rapprochements effectués entre les comptes de gestion et les états de l'actif en notre possession, documents retraçant la situation bilancielle de la commune, au regard des règles de transposition mise en œuvre à l'introduction de l'instruction comptable M14, ont conduit à une identification des écritures de transposition mises en œuvre à cette occasion.

Il apparaît désormais clairement qu'en application de la circulaire du 26 novembre 1996 relative aux modalités de reprise de la balance de sortie 1996 en balance d'entrée 1997, le solde débiteur du compte 237 (M14) correspond au solde du compte 254 - *Avances à des tiers pour opérations d'investissement*, issu de la nomenclature M12.

Aussi, le dernier compte de gestion établi selon les dispositions de l'instruction comptable M12, à savoir celui de l'exercice 1996, présente un solde débiteur, identique à celui constaté par la Chambre en 2006, arrêté à 235 495 719,59 francs (soit 35 901 091,02 euros) en balance de sortie du compte 254.

L'état de l'actif produit au 31 décembre 1995 reprend de façon détaillée la nature des écritures constatées sur ce compte et identifiées à l'actif communal. Le tableau ci-dessous, reprenant le solde du compte 254 de l'Etat de l'Actif 1995, produit par le comptable public, retrace, de façon détaillée, les actifs constitués sous forme d'avances au titre des équipements programmés dans le cadre de la maîtrise d'ouvrage déléguée confiée à EPAMARNE ainsi que les flux effectués au bénéfice de la SOCAREN dans le cadre de l'aménagement de la ZAC du Clos Saint-Vincent.

Compte 254 - Montants en francs

Désignation de la créance	Somme due (débit du compte 25)	Somme recouvrée (crédit du compte 25)	Situation du Compte 254
Rembourst Différé par EPAMARNE		50 711,71	
Rembourst Différé par EPAMARNE		466 541,23	
G.S. Scolaire Jules Vernes	28 466 240,00		
G.S.Gavroche	4 424 147,00		
G.S.Clos des Aulnes	2 050 000,00		
G.S.Louis Aragon	500 000,00		
G.S.Pablo Picasso	36 669 948,32		
E.P.S. Pavé Neuf Brassens	326 000,00		
1ère tranche stade Montfort	32 870 000,00		
COSOM Champy	814 732,00		
COSOM du CUR	400 000,00		
Maison Petite enfance Champy	153 000,00		
Frais d'études cimetièrre	200 000,00		
Aquis. Parking crèche des Cascades	246 556,00		
Constr Maison de quartier Champy	180 000,00		
Ctre Marie Curie	35 000,00		
Constr Crèche du Marnois	11 938 746,50		
Constr G.S. Alexandre Dumas	22 245 000,00		
Frais d'études PMI Pavé Neuf	650 000,00		
Construction 2ème tranche stade Montfort	15 560 000,00		
Parking d'Intérêts Régional	2 900 000,00		
Gare Routière	7 352 290,00		
Travaux SK	2 500 000,00		
Construction Piscine Hall Sport	800 000,00		
Avances SOCAREN	10 000 000,00		
G.S. G. Brassens Pavé Neuf	550 000,00		
G.S. Pavé Neuf III	6 335 000,00		

Construction COSOM Piazza	18 135 750,00		
Travaux Square Médéric	503 000,00		
Rembst Avance EPAMARNE		2 000 000,00	
Construction CES Victor Hugo	11 462 531,93		
Parking d'Intérêts Régional	1 339 038,67		
Travaux SK	8 000 000,00		
Participation LCR	845 000,00		
Construction stade Montfort	3 700 000,00		
Remboursement Avance SOCAREN - Rectification cpte 251		10 000 000,00	
Travaux SK	2 000 000,00		
Parking d'Intérêts Régional	2 044 891,31		
PIR Champy	800 000,00		
Voiries Espaces verts Montfort	83 440,00		
Avances SOCAREN	5 000 000,00		
Avance EPAMARNE stade Montfort		3 383 929,98	
Avance EPAMARNE		3 700 000,00	
Voirie routière PIR	1 240 979,69		
PIR Champy	3 433 107,63		
Passerelle piétonne franchissement A4	700 000,00		
Avances SOCAREN	5 000 000,00		
Aménagement Montfort	993 000,00		
CES Clos St Vincent	1 600 882,00		
CES Clos St Vincent	100 000,00		
Rembst Différé EPAMARNE		34 840,75	
Rembst Différé EPAMARNE		16 537,79	
Total compte 254	255 148 281,05	19 652 561,46	235 495 719,59

Il s'agit essentiellement en effet de la constatation dans l'actif de la commune de la valorisation des avances réalisées selon les dispositions de la convention de maîtrise d'ouvrage déléguée de la commune de Noisy le Grand à EPAMARNE, dans le cadre de l'aménagement de la ville nouvelle.

En effet, consécutivement à la création de la ville nouvelle de Marne la Vallée en 1965, la ville de Noisy le Grand a confié, par convention signée en date du 21 juillet 1972, à l'AFTRP (Agence Foncière et Technique de la Région Parisienne), l'exécution, sur son territoire, de travaux d'équipement publics d'infrastructure et de superstructure, liés aux opérations d'aménagement de la Ville Nouvelle. Une convention de délégation de maîtrise d'ouvrage a été signée à cet effet et a été approuvée le 21 juillet 1972 par la Sous Préfecture du Raincy.

Par la suite, l'Etablissement Public chargé de l'Aménagement de la Ville Nouvelle de Marne la Vallée, l'EPAMARNE s'est substitué à l'AFTRP, par avenant à la convention initiale en date du 2 Août 1973.

Considérant la nécessité de préciser des modalités d'exécution technique et financière afférentes à ces opérations sous mandat, deux nouvelles conventions de maîtrise d'ouvrage déléguée ont été respectivement conclues les 21 mai 1985 et 8 décembre 1988.

C'est donc dans ce cadre qu'ont été décrites les modalités d'intervention de l'AFTRP puis d'EPAMARNE, agissant pour le compte de la commune en vue de la réalisation des équipements d'infrastructure et de superstructure liés aux opérations d'aménagement de la Ville Nouvelle de Marne la Vallée sur le territoire de la commune.

Sur le plan financier, et ce dès 1972, diverses dispositions d'ordre financier ont été mises au point par la Préfecture de la Région Parisienne en accord avec le Ministre de l'Economie et des Finances en ce qui concerne la réalisation des travaux et d'équipements dans les villes nouvelles. **En particulier, il a été prévu que les collectivités locales pourraient bénéficier de financements publics et qu'elles devraient compléter par des emprunts à long terme à souscrire principalement auprès de la Caisse des Dépôts et Consignations.**

A ce stade, la ville peut confirmer que les sommes actuellement recensées sur le compte 237 correspondent à des avances mises en œuvre selon les dispositions de la convention de maîtrise d'ouvrage déléguée confiée à EPAMARNE.

Par ailleurs, malgré des contraintes fortes s'agissant des modalités d'archivage et de conservation de documents très anciens, **la ville a identifié, pour la période 1980 à 1995 des prêts souscrits par la ville dont l'objet porte sur les opérations pour lesquelles des avances ont été consenties.**

En définitive, une mise à plat, pour le moins complexe, de plus de 30 années d'aménagement de la ville nouvelle sur le territoire de la ville de Noisy le Grand, doit être réalisée conjointement entre l'EPAMARNE, son agent comptable, le Trésorier principal de Noisy le Grand et la ville, afin de procéder à une stabilisation de l'actif communal.

Ce travail fastidieux permettra de dresser un bilan financier et comptable complet s'agissant de l'exécution de la convention de maîtrise d'ouvrage déléguée, permettant d'approuver, le cas échéant, des quitus sur les programmes d'équipement et d'intégrer ces derniers en immobilisations définitives, dans l'actif de la commune.

En outre, les écritures relatives à une **avance de trésorerie consentie, en 1986, à la SOCAREN ainsi que celles relatives à son remboursement effectué en 1989**, sont retracées dans l'Etat de l'actif produit par le comptable, à hauteur de 10 millions de francs. Elles n'impactent donc pas le solde du compte 254, arrêté au 31 décembre 1996.

Par ailleurs, par délibération en date du 30 Octobre 1986, le Conseil municipal avait approuvé, en complément du versement de l'avance évoquée ci-dessus, de procéder à la mise en place d'une participation sous forme de subvention pour un montant de 10 millions de francs. **Suite à une confusion de flux et d'imputation comptable, tel qu'en témoigne le Compte-rendu du Conseil Municipal de la ville en date du 21 octobre 1993, la ville a régularisé budgétairement cette écriture en deux versements de 5 millions de francs, l'un en 1993, l'autre en 1994. Ce sont précisément les deux opérations retracées sous le terme inapproprié d « avance » dans l'Etat de l'Actif du comptable de 1995.**

- 266 - Autres formes de participations : 28 028,16 €

Là encore, aucun mouvement budgétaire n'a été enregistré sur ce compte depuis la mise en place en janvier 1997 de l'instruction budgétaire M14. Le libellé figurant au niveau de ce compte dans les états de l'actif du comptable au titre des exercices 2001 et 2003 notamment, indique une « *reprise de*

solde du compte 189 ».

Après recherches approfondies, le solde de ce compte correspond aux écritures suivantes, recensées sur le chapitre 26 - *Titres et valeurs*, de l'état de l'Actif du comptable en date du 31 décembre 1995.

Tout d'abord, sont retracés ici, pour un montant total de 160 302,70 francs (24 437,99 €), les remboursements en annuités effectués au cours des exercices 1975 à 1982, au profit du Syndicat d'Aménagement et d'Equipement du Cours Moyen de la Marne (SAECOMMA), correspondant à la participation de la commune à la construction d'un établissement d'enseignement technique Rue Vannini à Neuilly sur Marne.

Au regard des recherches effectuées à ce titre, il semble qu'aucune constatation de la créance n'ait été mise en œuvre, en 1975, à l'occasion de l'adoption de la décision de principe de participation au financement de cet équipement, dont les remboursements en annuités effectivement constatés au débit du compte 266 auraient constitué la contrepartie.

En outre, de façon plus marginale, dans le cadre de la souscription de prêts antérieurs à 1990, la ville avait dû acquérir des participations sous forme d'actions, notamment auprès de la Caisse Centrale du Crédit Coopératif de Paris. Au global, ces sommes représentent la somme de 23 550,00 Francs (3 590,17 €).

Là encore, compte tenu de son caractère particulièrement ancien, la ville est disposée à examiner les modalités d'apurement susceptibles d'être mises en œuvre, le cas échéant, selon des modalités à examiner avec le comptable public.

- 274 - immobilisations financières - prêts : 218 925,14 €

Le compte de gestion 2006 laisse apparaître un solde débiteur de 1 346 054,80 Francs (218 925,14 euros) au compte 274, lequel correspond à la transposition du compte 251 - Prêts (créances sur tiers par suite de versement de fonds), retracé dans la nomenclature comptable M12.

L'état de l'actif du comptable établi au 31 décembre 1995 comprend, à ce titre, des soldes identiques. Selon les éléments mentionnés dans ce document, ces sommes correspondent à :

- au solde débiteur à hauteur de 1 293 254, 80 F (197 155,42 €) au titre d'une participation communale auprès d'Epamarne s'agissant de la construction d'une usine d'incinération
- à une avance identifiée « *Prog pour tiers* » pour un montant de 142 800 F (21 769,71 €), dont il n'est pas possible d'identifier, à ce stade, la teneur.

- **2761 - Créances pour avances en garantie d'emprunt : 4 709,99 €**

Le compte de gestion 1996 laisse déjà apparaître un solde débiteur de 30 895,52 Francs (4 709,99 euros) au compte 2521 - *Avances en garanties d'emprunts*, lequel correspond au compte 2761, retracé dans la nomenclature comptable actuellement en vigueur.

On notera en outre que l'état de l'actif établi au titre de 1990 comprend un solde identique.

Au regard des règles régissant la mobilisation de cette nature comptable, la ville a dû procéder, dans les années 80, à la prise en charge d'une ou plusieurs échéances d'emprunts au titre desquels elle avait, alors, apporté sa garantie.

Là encore, compte tenu de son caractère particulièrement ancien, **la ville est disposée à procéder à l'apurement de cette créance**, selon des modalités à examiner avec le comptable public.

- **27633 Créances sur les départements : 211,03 €**

Les mouvements retracés sur ce compte correspondent aux créances sur départements, constatés au compte 2533 selon les dispositions de l'instruction M12. Au regard du montant concerné, un dispositif d'apurement sera proposé à ce titre.

En définitive, après des recherches fastidieuses au regard du caractère très ancien des écritures comptables en cause et du changement d'instruction comptable en 1997 ne facilitant pas la continuité dans la lisibilité des comptes de bilan, **la ville a été en mesure d'identifier 99% des actifs qualifiés d'« injustifiés » par la Chambre Régionale des Comptes. Le tableau ci-dessous reprend de façon synthétique ces éléments.**

Comptes - situation au 31 décembre 2006	Solde à justifier - observations définitives de la CRC	Ecritures dont l'origine a été précisément identifiée	Période de mise en œuvre de ces écritures	Observations
204 - Subventions d'équipement versées	1 721 005,24 €	1 394 697,05 €	1972-1996	Manque les participations antérieures à 1972 -

237 - Avances et acomptes versés	35 901 091,02 €	35 901 091,02 €	Antérieur à 1995 - solde identifié dans l'Etat de l'Actif 1995
266 - Autres formes de participations	28 028,16 €	28 028,16 €	- 1975 - 1990
274 - immobilisations financières - prêts	218 924,14 €	218 924,14 €	Antérieur à 1995 - solde identifié dans l'Etat de l'Actif 1995
2761 - créances pour avances en garantie d'emprunts	4 709,99 €		Antérieur à 1995 - solde identifié dans l'Etat de l'Actif 1995 Prise en charge d'annuité d'emprunts garantis à identifier
27633 - Créances sur les départements	211,03 €		Antérieur à 1995 - solde identifié dans l'Etat de l'Actif 1995
TOTAL	37 873 969,58 €	37 542 740,37 €	

A ce stade, l'identification des sommes inscrites à l'actif communal permet d'affirmer que le maintien de ces éléments au patrimoine communal ne semble pas contestable même s'il convient d'indiquer que des transferts vers des comptes d'immobilisations corporelles et des ajustements comptables devront être envisagés.

En outre, l'engagement de la ville à mettre à plat, conjointement avec EPAMARNE et les comptables respectifs, les opérations financières et comptables s'agissant de la convention de maîtrise d'ouvrage déléguée à EPAMARNE est de nature à aboutir à une stabilisation de la structure par composantes de l'actif de la commune.

Enfin, La ville ne peut être d'accord avec la critique formulée par la Chambre Régionale des Comptes s'agissant de l'absence d'amortissement « pour les équipements concernés, à savoir les biens meubles comme les équipements sportifs et immeubles productifs de revenus comme les crèches ».

En effet, la Chambre semble ici méconnaître les dispositions du Code Général des Collectivités Locales dans ses articles L.2321-2 27° et R.2321-1 2°, fixant les dispositions applicables aux dotations aux amortissements. Ainsi, sont notamment concernés par l'obligation d'amortissement, les biens immeubles productifs de revenus, ...et non affectés directement ou indirectement à l'usage du public ou à un service public administratif. En

d'autres termes, **dès lors qu'un équipement est directement affecté à l'usage du public, il n'entre pas dans le champ de l'obligation d'amortissement.** Ainsi, contrairement à ce qu'indique la Chambre, aucun amortissement ne devait être constitué s'agissant des équipements sportifs ou des crèches.

2-2 – Sur les comptes du passif du bilan : un stock de dette parfaitement identifié par la ville

Dans le cadre de ses observations provisoires, la chambre avait constaté, sur la période sous contrôle, des discordances entre le montant de la dette en capital figurant dans l'état annexé au Compte Administratif produit par la ville, et celui qui est retracé au passif du Compte de Gestion (rubrique 164) produit par le Trésorier principal. Elle indiquait d'ailleurs que cet écart était de 3 209 K€ au titre de l'exercice 2001.

S'il est exact qu'un écart de l'ordre de 338 K€ demeure entre les comptes du comptable et ceux de la ville, cette dernière conteste la différence communiquée par la Chambre, au titre de l'exercice 2001. En effet, les montants figurant en balance de sortie des comptes 164 du Compte de Gestion établi par le comptable au titre de l'exercice 2001 s'élèvent à 619 588 972,23 Francs, somme inférieure de 321 528,32 € au regard des chiffres constatés à ce titre dans le Compte Administratif 2001.

En outre, tel que repris dans la note en réponse au précédent questionnaire, transmise le 23 avril 2007, la discordance entre les montants de la dette en capital figurant en annexe du Compte Administratif et celui qui est retracé au passif du Compte de Gestion s'élevait à 321 520,70 €. La constance de cet écart trouve son origine antérieurement à l'exercice 1995.

Comme indiqué par ailleurs alors, une régularisation par opération non budgétaire à l'initiative du comptable est intervenue en cours d'exercice 2005 par transfert du solde anormalement débiteur à hauteur de 16 389,50 € du compte 16818 vers le compte 1641. Selon les recherches effectuées par les services du Trésor Public, le compte 16818 était utilisé pour la prise en charge de mandats en remboursement du capital au même titre que le compte 1641.

Au regard de ce qui précède, l'écart constaté entre les comptabilités du comptable et de l'ordonnateur est donc de 337 910,20 €.

Les rapprochements effectués à ce jour avec les services du trésor Public n'ont cependant pas encore permis de repérer précisément le point de départ de la constatation de cet écart.

Toutefois, la ville atteste que l'existence de cet écart n'affecte en rien le stock de la dette de la commune, lequel est bien exactement identique aux montants du solde en capital dû à chaque organisme prêteur de la ville ainsi qu'à ceux repris dans les tableaux

d'amortissement des emprunts en cours de remboursement.

2-3 Sur les opérations de fin d'exercice

La ville tient à souligner que, bien que légitimes sur le plan strictement comptable pour la plupart d'entre elles, les observations formulées dans ce cadre par la Chambre Régionale des Comptes ne portent ici que sur des opérations ne donnant pas lieu à des règlements à des fournisseurs, mais seulement à des opérations d'ordre.

2-3-1 - Les opérations de cessions d'actifs : la mise en œuvre régularisations visant à corriger des décalages calendaires

Dans le cadre des observations qu'elle avait formulées concernant la gestion communale des années 1995 à 2000, la Chambre Régionale des Comptes d'Ile de France avait relevé quelques anomalies concernant les écritures de cessions d'actifs. Dans sa réponse, la ville avait expliqué l'origine des écarts relevés, par le fait que, pour l'essentiel, les écritures auxquelles il a été procédé, ne l'ont pas été systématiquement au titre de l'exercice auquel elles se rapportaient.

Aussi, même s'il reste non contestable que la fiabilité des comptes de la ville n'avait pas été sérieusement entachée à ce titre, la ville avait souhaité mettre en œuvre, dans un souci d'amélioration de la gestion patrimoniale et conformément à ses engagements affirmés au sein du mémoire en réponse, quelques ajustements au cours de l'exercice 2004. On notera que la Chambre a bien voulu prendre acte des régularisations mises en œuvre sur cet exercice, lesquelles sont, à l'évidence, à l'origine des écarts constatés s'agissant des écritures de sorties d'actifs au titre de l'année 2004.

La Chambre a pris acte des explications apportées par la ville s'agissant des écarts enregistrés au titre des exercices 2004 et 2005.

Elle demande, en revanche, à ce que des explications soient données pour les exercices 2001, 2002 et 2003, écritures pour lesquelles la ville avait produit des éléments détaillés de réponse dans le mémoire produit, consécutif à la notification des observations provisoires.

Ainsi, la Chambre a notamment corrigé l'erreur insérée dans le tableau s'agissant de l'écart recensé au titre de l'année 2001 : en effet, les montants indiqués avaient été maintenus en francs alors que l'ensemble du tableau comporte des sommes en euros. Dès lors, l'écart au titre de l'exercice 2001 n'est pas de 79 067,13 € mais de 1 962,22 €.

La ville tient à rappeler par ailleurs que, sur le plan général, les écarts identifiés doivent être, le cas échéant, atténués des reprises d'amortissements constatées au crédit du compte 7811 - *reprise sur amortissement*.

Dès lors, les décalages calendaires dans la mise en œuvre des écritures de sortie d'actifs sont à l'origine des écarts relevés au titre des exercices 2001, 2002 et 2003.

S'agissant des écritures enregistrées en 2001, l'écart constaté s'élève à 6 402,85 €. Tout d'abord, suite à un sinistre sur un véhicule, le remboursement émanant de la compagnie d'assurance a été perçu en 2001 pour un montant de 5 793,06 € alors que la sortie de ce bien a été mise en œuvre en 2002. De même, est enregistré sur 2001 le produit de la vente d'un véhicule à hauteur de 1 372,04 € ; les écritures de sortie du patrimoine l'ayant été en 2002. Enfin, une plus-value de 762,25 € est constatée au compte 676 concernant une cession (11- 13 Avenue E Cossoneau) réalisée en 2000. Il convient de préciser que sur ce point, ces informations avaient été communiquées à la Chambre dans le mémoire en réponse aux précédentes observations définitives.

Par ailleurs, l'écart constaté en 2002 à hauteur de 29 408,13 € trouve, d'une part, son explication dans la prise en compte, sur cet exercice, de remboursements de sinistres intervenus sur des véhicules ou du mobilier urbain pour un montant total de 21 801,23 € alors que la sortie de ces biens a fait l'objet d'une régularisation au cours de l'exercice 2003. D'autre part, a été mise en œuvre la reprise des amortissements d'un véhicule sinistré en 2001 à hauteur de 7 606,90 €.

Enfin, les raisons des discordances constatées au titre de l'exercice 2003 sont d'origine différente et concernent principalement les diverses opérations recensées ci-dessous.

Tout d'abord, par acte notarié en date du 22 septembre 2003, la ville a procédé à la cession d'un bien situé 23 Rue de la République à la Caisse Primaire d'Assurance Maladie de la Seine Saint Denis pour un montant de 794 791,49 €. L'acte notarié de crédit bail du 21 décembre 1988 portant sur ce bien, avait prévu que cette vente devrait être constatée dans l'année suivant l'expiration de la durée du crédit bail. La sortie d'actif de ce bien ne pouvait donc être constatée qu'au titre de l'exercice 2003, sans qu'elle puisse être équilibrée, sur ce même exercice, par une recette correspondante, en raison même de la nature du contrat de crédit bail qui a conduit à ce que les recettes ont été perçues sous forme de crédit rente annuelle depuis 1988.

En second lieu, par acte notarié en date du 28 mars 2002, la ville a vendu un bien situé 140 à 148 Rue Brossolette, pour un montant de 152 449,02 €. L'acte souscrit avait prévu que cette somme serait réglée sous forme d'un paiement de 12 657,29 €, laquelle a été constatée au compte 775 lors du règlement au cours de l'exercice 2002. Le solde, soit 139 791,73 €, avait été prévu sous forme d'une dation d'un local en nature ; cette opération ne

pouvant par essence, générer aucune écriture d'ordre budgétaire.

En outre, à la suite de sinistres intervenus sur des immobilisations communales (véhicules, candélabres d'éclairage public, feux tricolores), la ville a perçu au cours de l'exercice 2002, un montant total de 20 332,58 € à titre d'indemnisation. Ces recettes, notifiées en fin d'année 2002, ont été perçues sur cet exercice alors que les opérations administratives de rapprochement entre cette recette et chacun des biens concernés, n'ont pu être conduites qu'au cours de l'exercice 2003, au titre duquel l'opération de sortie d'actif a été opérée. A cette occasion, la sortie d'actif d'un véhicule, pour lequel la ville a reçu une indemnisation d'assurance en 2002, a été assortie d'une reprise d'amortissement au compte 7811 pour un montant de 4 161,84 €.

Pour les mêmes raisons, à la suite d'une procédure conjointe d'ajustement de l'état de l'actif avec les services du Trésor Public, des écritures de reprise d'amortissements d'un montant de 11 237,26 euros ont été constatées concernant de véhicules sortis de l'actif après sinistres, et pour lesquels une indemnité d'assurance de 1 830 euros, avait été perçue en 2002.

Dès lors, des écarts entre les comptes 675 - 676 et les comptes 775 - 776 en matière de sorties d'actifs liées aux cessions d'immobilisations ont pu être constatés au cours des exercices concernés par le contrôle et précisément, ceux pour lesquels la Chambre a sollicité des éléments de justifications complémentaires.

En conclusion, l'essentiel des écritures de cessions et les sorties d'actifs consécutives n'ont pas été systématiquement mise en œuvre au cours de l'exercice auquel elles se rapportaient le plus souvent en raison de l'absence de crédits ouverts à cette fin.

On notera à cet égard **les simplifications introduites par les modifications réglementaires intervenues à compter du 1^{er} janvier 2006 à l'occasion de la réforme de la M14, supprimant désormais la contrainte d'une mise en place de crédits au stade de la prévision budgétaire pour procéder aux écritures de sortie d'actif.** Même s'il est exact que ces ajustements réglementaires ne sont pas de nature à justifier les discordances reprises ci-dessus, ils sont à l'évidence le reflet d'une prise en compte par le pouvoir réglementaire des difficultés et rigidités pratiques induites par l'obligation d'une inscription budgétaire préalable à la mise en œuvre comptable des sorties de patrimoine.

2-3-2 Vers une généralisation du dispositif d'amortissement des immobilisations identifiées

1 - L'amortissement des bâtiments et terrains du domaine privé

La Chambre relève que **la ville n'a pas procédé à l'amortissement des biens immobiliers appartenant à son patrimoine privé, acquis après le**

1^{er} janvier 1996 et productifs de revenus. Elle prend acte de cette observation mais souligne néanmoins le périmètre réduit du patrimoine communal concerné par ce dispositif.

La ville confirme qu'elle examinera dans les meilleurs délais les modalités de mise en œuvre d'une procédure d'amortissement des biens immobiliers visés par ces dispositions.

2 - L'amortissement des frais d'études et de recherche

La Chambre estime que la ville n'a pas respecté les dispositions en vigueur concernant l'amortissement des immobilisations incorporelles.

S'agissant des frais d'études, retracés sur le compte 2031, il est exact que **les études mises en œuvre jusqu'en 2004 n'ont pas donné lieu à la mise en place de dotations aux amortissements. En revanche, celles menées à compter de 2005 ont été amorties**, sur le compte 28031, prévu à cet effet en vertu du dispositif d'amortissement s'agissant des immobilisations incorporelles de cette nature, adopté par le Conseil Municipal dans sa séance du 15 décembre 2005.

Par ailleurs, **la ville ne peut suivre la Chambre quand celle-ci indique que les acquisitions de licences n'ont pas donné lieu à amortissement sur la période sous contrôle. Ainsi, des réalisations budgétaires ont été constatées sur l'article 205 à partir de 2003. La ville atteste que des dotations aux amortissements ont été mises en place, de façon régulière, à compter de 2004.**

De même, ce n'est qu'à compter de l'exercice 2006 que des frais d'insertion ont été comptabilisés à l'article 2033. Ainsi, le dispositif d'amortissement a été correctement appliqué au compte 28033 dès l'année suivante.

Il convient de rappeler, en outre, comme cela a d'ailleurs été indiqué dans un paragraphe précédent, qu'aucune subvention d'équipement (compte 204) n'a été versée en 2005 et que, par conséquent, aucun amortissement ne devait être constitué en 2006.

En définitive, contrairement à ce qu'affirme la Chambre, la ville applique depuis 2005 le dispositif d'amortissement des immobilisations incorporelles tel que le prévoit la réglementation.

La ville prend en revanche acte des anomalies constatées s'agissant des seuls frais d'études enregistrés entre 2000 et 2004 pour lesquels un dispositif de régularisation des amortissements sera mis en place.

3 - Sur le compte 4818 - autres charges à étaler

Dans ses observations provisoires, la Chambre indiquait que, « *lors du précédent contrôle, des anomalies mineures avaient été relevées concernant le*

mécanisme comptable » relatif à l'utilisation de ce compte.

La ville déplore, tout autant que la Chambre, ne pouvoir identifier la nature des sommes constatées au débit de ce compte pour un montant de 64 464,32 €. Toutefois, après examen des comptes de gestion, la ville a repéré un solde débiteur sur le compte 4818 – *charges à étaler*, en balance d'entrée du compte de gestion 1997. Ces mouvements ne sont pas de nature budgétaire. Il est envisageable que des écritures non budgétaires aient concerné ce compte, au moment de la transposition entre les instructions comptables M12 et M14.

La ville prend acte néanmoins de la nécessité de poursuivre la reconstitution des écritures antérieures à 1997, lesquelles ont donné lieu à des constatations sur ce compte.

De façon générale, s'agissant des opérations relatives aux amortissements, la Chambre conclut que « la régularisation des écritures comptables d'amortissement est expressément demandée, afin d'une part, de respecter les prescriptions de l'instruction M14 et, d'autre part de ne pas priver la commune des ressources d'investissement ouvertes par ce mécanisme. »

Au-delà des anomalies recensées ci-dessus qui s'avèrent en réalité bien en deçà des carences annoncées primitivement par la Chambre et pour lesquelles un dispositif d'ajustement des amortissements sera mis en œuvre, la ville ne peut soutenir l'affirmation selon laquelle elle se priverait de ressources d'investissement. En effet, les amortissements ne constituent en réalité qu'une dotation complémentaire destinée à abonder l'autofinancement en vue de financer les dépenses d'équipement de la ville.

A ce titre, il convient de mettre en évidence, sur la période examinée par la Chambre, le niveau d'autofinancement complémentaire dégagé par la ville, dès l'adoption des budgets primitifs, après prise en charge de l'annuité de la dette. Ainsi, celui-ci a régulièrement atteint sur la séquence, une somme oscillant entre 14 et 19,5 millions d'euros.

2 - 3 - 3 une amélioration de la procédure de comptabilisation des travaux en régie

La ville a pris acte des observations formulées à l'occasion du précédent contrôle, s'agissant de la nécessité de mettre en place une procédure de comptabilisation des travaux réalisés en régie, plus précise que le dispositif alors en vigueur. Cet ajustement des pratiques en matière d'organisation et de comptabilisation a été progressivement mis en place au cours des exercices 2007 et 2008.

2 - 3 - 4 - Un traitement comptable des subventions transférables conforme

La Chambre a noté que l'erreur d'imputation à l'origine des observations techniques qu'elle avait formulées lors du précédent contrôle avait été corrigé. **Il n'en reste pas moins que les résultats de clôture n'ont pas été affectés par les opérations de comptabilisation des subventions d'équipement, fussent-elles enregistrées sur une imputation inappropriée.**

2 - 3 - 5 - Une application régulière et sincère du dispositif de rattachement des charges et produits

Le compte 408 - *Fournisseurs - Factures non parvenues* - retrace classiquement, selon l'instruction comptable M14, « à la clôture de l'exercice, le montant des factures non encore parvenues correspondant à des dépenses engagées et dont le service a été fait au cours de l'exercice qui se termine ».

Il convient de préciser que les comptes de Classe 4 sont des comptes de tiers, enregistrant les créances et les dettes, dont la gestion incombe, s'agissant des collectivités locales, au comptable public.

Au travers de l'observation relative à la situation de ce compte au cours de la période sous contrôle, **la Chambre critique le niveau des rattachements de charges mis en œuvre par l'ordonnateur.**

La procédure de rattachement vise à faire apparaître dans les résultats d'un exercice donné, les charges et les produits qui s'y rapportent. L'instruction M14 dispose en effet que « *la procédure de rattachement consiste à intégrer dans le résultat annuel toutes les charges correspondant à des services faits...au cours de l'exercice considéré qui n'ont pu être comptabilisés en raison, notamment pour les dépenses, de la non réception par l'ordonnateur de la pièce justificative* ».

Il convient de rappeler, comme le précise la réponse du Ministère de l'économie, des finances et de l'industrie publiée le 25 novembre 2004 à une question écrite d'un sénateur, « ***l'application du principe budgétaire et comptable de rattachement des charges et des produits à l'exercice qui permet la comptabilisation, en fin d'année, des engagements réalisés mais non encore facturés, préserve la sincérité des résultats de l'exercice.... Cette procédure de rattachement consiste à intégrer dans le résultat annuel toutes les charges correspondant à des services faits et tous les produits correspondant à des droits acquis au cours de l'exercice considéré qui n'ont pas pu être comptabilisés en raison, notamment pour les dépenses, de la non-réception par le maire des pièces justificatives correspondantes (factures).*** »

S'agissant du volume des rattachements de dépenses, il est à apprécier au regard du niveau de réalisation des dépenses réelles de fonctionnement des comptes éligibles au dispositif de rattachement (comptes 60-61-62) sur le même exercice. **Ainsi, les rattachements de charges ont représenté sur la période examinée, un volume oscillant entre 8 et 10 % des réalisations de ces seuls comptes.** De façon générale, la ville est en mesure de produire des pièces justificatives à l'appui des rattachements de charges et de produits. En témoigne par ailleurs le faible niveau des rattachements de dépenses non soldés au cours du premier semestre ; lesquels correspondent principalement à des litiges sur des niveaux de facturation.

En outre, dans un souci d'optimisation de la gestion budgétaire et comptable des collectivités locales, la Direction Générale de la Comptabilité Publique a préconisé **la réduction, voire la suppression de la journée complémentaire**, dispositif permettant de procéder à des mandatements s'agissant de la section de fonctionnement jusqu'au 31 janvier n+1. **Cette orientation visant à raccourcir le délai de production du Compte de Gestion par le Trésorier, a généré de façon inévitable une augmentation du volume des dépenses rattachées.** En effet, la ville de Noisy le Grand a considérablement réduit la journée complémentaire d'environ 15 jours. On rappellera que depuis la clôture 2001, dans le cadre du passage à l'euro au 1^{er} janvier 2002, la journée complémentaire avait été supprimée afin d'alléger les opérations de basculement de la comptabilité et de pallier les difficultés informatiques engendrées par ce changement d'unité monétaire.

En définitive, la ville ne peut donc soutenir l'acceptation de la Chambre selon laquelle le volume de rattachements se traduirait par « un report de charges affectant la fiabilité de la situation de trésorerie appréciée en fin d'exercice ».

Enfin, au regard de la critique s'agissant du niveau des rattachements de charges opérés, la ville s'interroge sur la teneur des observations qui seraient alors formulées par la Chambre dans l'hypothèse où un faible niveau de rattachements à l'exercice engendrerait, pour le coup, des reports de charges de nature budgétaire sur l'exercice suivant.

2-3-6 - Une obligation de provisionnement concernant les restes à recouvrer mise en œuvre au regard de l'appréciation du risque d'irrecouvrabilité

L'instruction M14 applicable à compter du 1^{er} janvier 2006 a modifié le dispositif applicable à ce titre, lequel ne recouvre désormais qu'un régime unique de provisionnement, basé sur l'existence de risques réellement encourus.

S'agissant de la mise en place de provisions au titre des restes à recouvrer, l'instruction prévoit qu'une provision doit être constituée, à hauteur du montant qui pourrait en résulter, en fonction du risque financier ou d'irrecouvrabilité encouru, dès que des restes à recouvrer sur comptes de tiers apparaissent compromis.

La ville tient à préciser que sur ce point précis, elle avait mis en place dès 2003, et au regard des montants en jeu (748 K€), une provision pour risque d'irrecouvrabilité s'agissant des titres de recettes émis dans le cadre des condamnations prononcées par la Cour des Comptes en mai 2002 s'agissant de la gestion de fait, au cours des années 1988 à 1993, de l'association du personnel et celle de l'association, Noisy Communication.

De façon générale, la ville apprécie au cas par cas, le risque financier encouru, s'agissant des cas éventuels d'irrecouvrabilité. En fonction des volumes financiers en jeu, le mécanisme des admissions en non-valeurs est mis en place dès lors que les recours et voies de recouvrement ont été épuisés.

En outre, la ville a, à plusieurs reprises, procédé à la constitution d'une provision pour risques contentieux, en application du principe de précaution à la base du mécanisme de provisionnement.

2-3-7- L'annulation de titres de recettes après décision juridictionnelle définitive ou après épuisement des voies de poursuites

1 - Titres liés aux gestions de fait prononcées par la Chambre régionale des Comptes - exercices 1988 - 1993.

Il convient d'emblée de rappeler que, comme le relève la Chambre, **les titres de recettes sur lesquels porte l'observation formulée, concernent les procédures de gestion de fait ayant abouti au prononcé de débits à l'encontre de plusieurs associations et de personnes physiques, suite à l'examen de la gestion de la commune de Noisy le Grand portant sur les exercices 1988 à 1992.**

Ainsi, par **deux arrêts** en date du 30 mai 2002, la Cour des Comptes s'est prononcée sur la gestion de l'association du personnel et celle de l'association Noisy Communication au cours de la période 1986-1993 :

- Par l'arrêt n° 32501, relatif à la gestion de l'association **Noisy Communication**, la Cour des Comptes a mis en débet Madame RICHARD et Monsieur HERR et les a condamnés à verser solidairement la somme de 119 420,63 euros à la commune (105 700,22 euros au titre des indemnités forfaitaires mensuelles versées irrégulièrement à Monsieur HERR et 13 720,41 euros au titre

des Allocations Pour perte d'Emploi versées irrégulièrement à Mademoiselle DE CHALVRON).

- Par l'arrêt n°32499, relatif à **l'association du personnel**, la Cour des Comptes a mis en débet Madame RICHARD et Monsieur BEAUSOLEIL et a condamné la première à verser à la commune la somme de 224 936,71 euros et le second à lui verser, solidairement avec Madame RICHARD, la somme de 404 175,42 euros.

Par conséquent, au cours de l'exercice 2002, des titres de recettes pour un montant total de 748 532,76 € ont été émis dans le cadre des condamnations prononcées par la Cour des Comptes, le 30 mai 2002 s'agissant de la gestion de fait de l'association du personnel et celle de l'association Noisy Communication au cours de la période 1986 - 1993.

Sur le plan comptable, ces écritures de nature budgétaire ont eu un impact sur le résultat de clôture de l'exercice 2002, alors même que ces titres n'avaient pas donné lieu à recouvrement effectif. Aussi, à l'occasion de la reprise des résultats 2002, la ville a procédé à la constitution d'une provision pour risques d'un montant de 748 533 €, conformément aux dispositions de l'instruction comptable M14, afin de neutraliser l'impact que l'émission de ces titres faisait peser sur les balances de clôture 2002, en raison de leur non recouvrement.

Le tableau ci-après retrace, de façon synthétique, les caractéristiques des titres émis en 2002 dont le cumul représente la somme de 748 532,76 €, qui correspond au montant de la provision constituée.

Débiteurs	Objet	Montant
Mme RICHARD/MASSONAUD et Association du Personnel	Gestion de fait sur association du personnel	224 936,71 €
Mme RICHARD/MASSONAUD - Mr BEAUSOLEIL et Association du Personnel	Gestion de fait sur association du personnel	404 175,42 €
Mme RICHARD/MASSONAUD - Mr HERR et Association Noisy Communication	Gestion de fait sur association Noisy Communication	105 700,22 €

Mme RICHARD/MASSONAUD - Mr HERR et Association Noisy Communication	Gestion de fait sur association Noisy Communication	13 720,41 €
		748 532,76 €

La ville tient à préciser que les arrêts rendus par la Cour des Comptes en date du 30 mai 2002 concernaient exclusivement les deux associations para-municipales suivantes :

- L'association du Personnel
- L'association Noisy Communication

Saisi d'un recours en cassation, le Conseil d'Etat a prononcé l'annulation de ces arrêts au motif que la participation d'un membre de la Chambre Régionale des Comptes au jugement de comptes dont il a eu à connaître à l'occasion d'une vérification de gestion, fait obstacle à sa participation au délibéré de la formation de jugement chargée de se prononcer sur la fixation de la ligne de compte.

Les affaires ont donc été renvoyées devant la Cour des Comptes afin qu'elle se prononce à nouveau et dans une formation lui permettant de juger des comptes en toute impartialité.

C'est ainsi que par deux nouveaux arrêts n° 51919 et n° 51920 en date du 28 mai 2008, la Cour des Comptes a définitivement fixé la ligne de compte et enjoint les comptables de fait à verser les sommes suivantes :

- Association du Personnel

- Mise en débet de Madame RICHARD et condamnation à payer à la ville la somme de 224 936,71€

- Mise en débet conjoint et solidaire de Madame RICHARD et de Monsieur BEAUSOLEIL et condamnation à verser à la ville un montant de 404 175,42 €

- Association Noisy Communication

- Mise en débet conjoint et solidaire de Madame RICHARD et de Monsieur HERR et condamnation à verser à la ville un montant de 13 720,41 €

Il est à préciser que les différents comptables de fait ont introduit un pourvoi en cassation de ces arrêts devant le Conseil d'Etat. Les décisions du Conseil d'Etat ne sont pas encore intervenues.

Jusqu'à ce jour et dans l'attente d'un jugement définitif de ces affaires, les premiers titres de recettes qui avaient été émis à l'encontre de Madame RICHARD, de Monsieur HERR et de Monsieur BEAUSOLEIL ont été maintenus.

Bien que le Conseil d'Etat n'ait pas encore statué définitivement sur ces affaires et que les montants pourraient être de nouveau modifiés, la commune n'est pas opposée à procéder à l'annulation des titres émis en 2002 et à l'émission de nouveaux titres de recettes.

Il n'en reste pas moins que la sincérité des résultats de clôture constatés depuis 2003 n'a pas été affectée dans la mesure où la ville avait constitué une provision. Il en est de même s'agissant de la fiabilité des résultats de l'exercice au cours duquel il sera, le cas échéant, procédé à l'annulation des titres.

2 - autres titres

Tout d'abord, s'agissant du titre émis en 1997 à l'encontre de Monsieur DI NIGRO Robert, il convient de préciser que son montant est de 25 331,08 Francs. Il concernait en effet une infraction concernant la non réalisation d'aires de stationnement dans le cadre d'un projet de construction immobilière.

Interrogé par la ville dans le cadre de l'examen du dossier de demande d'admissions en non-valeurs qu'il avait présenté, le Trésorier Principal indiquait, dans sa correspondance en date du 7 janvier 2004, que « le titre aurait du être émis au nom de la société RIC (que dirigeait Monsieur DI NIGRO) » et précisait en outre que « cette société a déposé le bilan avec une clôture d'actif prononcé le 9 mai 1994 ». Comment la ville aurait-elle pu émettre en 1997 un titre de recette à l'encontre d'une société dont la clôture pour insuffisance d'actif avait été constatée en 1994 ?

Par ailleurs, s'agissant du dossier contentieux à l'encontre de la Société SPECTA Conseil, la ville tient à apporter les précisions suivantes.

La Cour Administrative d'Appel de Paris a annulé, dans son arrêt en date du 2 avril 2002, le jugement du 27 septembre 2000 du Tribunal Administratif, lequel avait condamné la ville à verser à cette Société la somme de 90 000 Francs en réparation d'un préjudice résultant de la rupture de deux contrats ainsi que 10 000 Francs au titre des frais irrépétibles. En outre, cette juridiction a condamné la Société à verser à la ville la somme de 15 000 Francs au titre des frais irrépétibles.

Dès lors, la ville avait procédé au cours de l'exercice 2002 à l'émission de deux titres de recettes d'un montant respectif de 15 244,90 € (100 000 Francs) et 2 286,74 € (15 000 Francs). Le dernier titre de 2 286,74 € a été réglé dans sa totalité. En revanche, le premier a été honoré à hauteur de 243,26 €, restant non soldé pour un montant de 15 001,54 €.

Par la suite, malgré les poursuites effectuées par les différents comptables du Trésor, ces sommes n'ont pu être recouvrées ; la société ayant été mise en liquidation judiciaire en mars 2004 et la procédure clôturée pour insuffisance d'actifs en janvier 2006.

Au regard de ce qui précède, la ville conteste l'affirmation de la Chambre selon laquelle le titre aurait été émis pour un montant erroné.

En définitive, c'est en se fondant sur une position de principe que la ville n'a pas procédé jusqu'ici à l'annulation de ces titres, certes anciens, estimant inadmissible que ces deux sociétés et leurs dirigeants parviennent à se soustraire à une décision de justice.

Dans la mesure où les voies de poursuite afin de percevoir ces sommes ont été épuisées, la ville procèdera en 2010 à l'admission en non valeurs de ces titres, faisant hélas porter à la charge des contribuables noiséens, les pratiques indélicates des débiteurs concernés.

3 - L'ANALYSE FINANCIERE

La ville tient d'emblée à souligner que, durant la période sur laquelle porte le contrôle, **l'évolution de la situation de la ville s'inscrit dans une stratégie délibérée de consolidation des bases financières dont l'objectif était, au regard des principes qui guident l'action municipale, de permettre le financement d'un ambitieux programme d'équipement à l'attention des noiséens, tout en garantissant la stabilité de la structure de la section de fonctionnement et, par voie de conséquence, la situation financière de la ville des années à venir.**

La tendance générale de l'évolution financière de la ville présente les caractéristiques ci-dessous décrites.

3 - 1 - La section de fonctionnement : un équilibre particulièrement sain

3-1-1 Des recettes de fonctionnement en croissance régulière et supérieures aux moyennes de la strate

Sur la période considérée, en effet, les produits de fonctionnement ont enregistré une progression globale de l'ordre de 26,5 %, portant ainsi le ratio de produit de fonctionnement par habitant à 1 735 euros en 2007 (*Fiches communales - DGFIP*).

En outre, contrairement à ce qu'indique la Chambre, le potentiel fiscal de la ville n'est pas inférieur de 20% à celui de la strate. En effet, le tableau ci-

dessous retrace l'évolution du potentiel fiscal 4 taxes par habitant de la ville de Noisy le Grand au regard de celui de la moyenne des villes de même strate, tels qu'ils figurent dans la fiche DGF notifiée annuellement à la ville par la Direction Générale de la Comptabilité Publique. On notera qu'à compter de 2005, ce ratio n'est plus renseigné s'agissant de la moyenne de la strate. Il est, à partir de cette date, remplacé par la notion de potentiel financier, dont il convient de souligner, pour Noisy le grand, le niveau supérieur à celui établi pour la moyenne des villes de la strate.

Pour compléter, des données publiées par la Direction Générale des Collectivités Locales (*Les budgets primitifs locaux 2009*) indiquent le niveau des potentiels fiscaux 4 taxes en moyenne de la strate, desquels il ressort également que le potentiel fiscal de la ville est significativement supérieur à ces moyennes annuelles.

Potentiel fiscal 4 taxes – en euros par habitant

Source : fiches DGF

	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
Noisy le Grand	748,6	811,6	866,5	921,6	935,1	970,8	986,3	1013,6
Moyenne strate	749,2	762,2	804,5	812,5	862°	856°	913°	921°

° Source : DGCL – les budgets primitifs locaux 2009

Potentiel financier – en euros par habitant

Source : fiches DGF

	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
Noisy le Grand	-	-	-	-	1 121,3	1 160,4	1 176,2	1 207,9
Moyenne strate	-	-	-	-	1 034,8	1 069,6	1 057,0	1 082,1

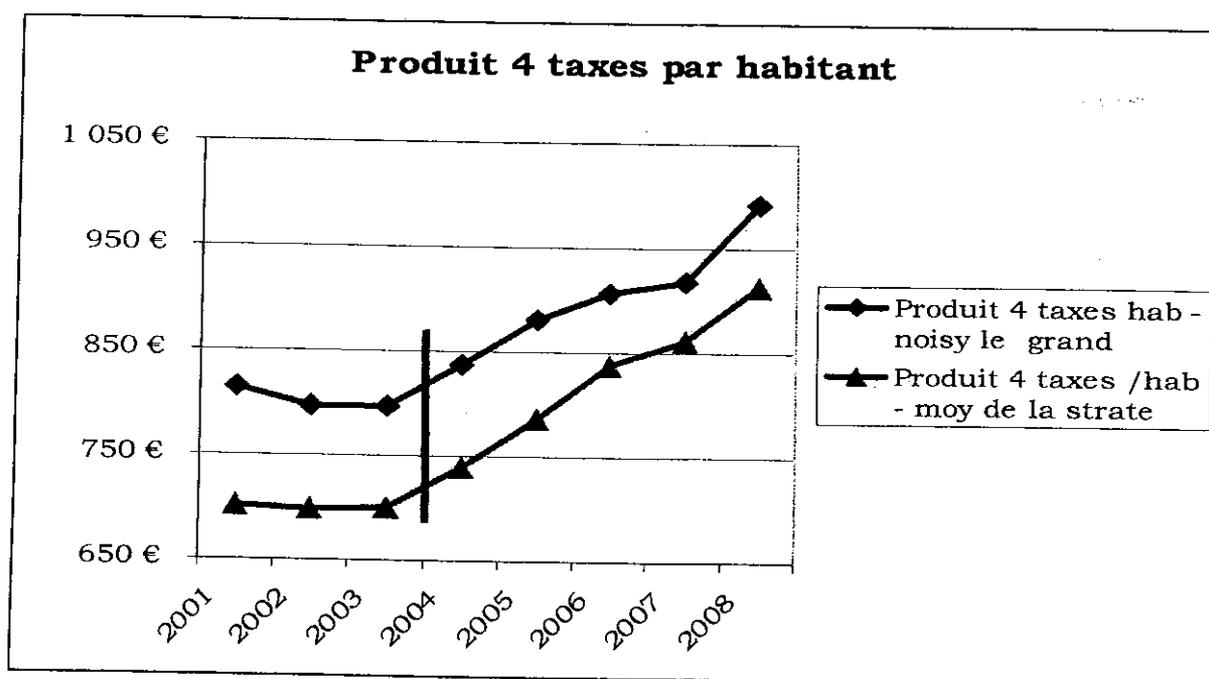
En outre, s'il est exact que le produit fiscal 4 taxes (en € par habitant) a évolué moins vite que celui de la strate, il n'en reste pas moins que, sur la période concernée, il a toujours été supérieur à la moyenne constatée pour

les villes de 50 000 à 100 000 habitants, comme l'illustrent les données chiffrées ci-dessous.

Produit fiscal - 4 taxes - en euros par habitant

Source : Fiches communales - DGFIP

	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
Noisy le Grand	814	796	796	837	880	907	918	992
Moyenne strate	701	698	700	739	786	837	862	913



La Chambre évoque ensuite le « **moindre dynamisme des bases, notamment celles de la Taxe Professionnelle** ». La ville ne peut suivre la Chambre sur ce point lorsque l'on sait, comme l'illustre le tableau ci-dessous, qu'entre 1999 et 2003, la ville a enregistré une diminution des bases nettes de Taxe Professionnelle limitée à 12,8% alors que l'assiette de cette taxe a été diminuée de moitié en raison de la suppression progressive de la part salaires. On notera en outre qu'après stabilisation relative de la structure de l'assiette à compter de 2004 (quoiqu'encore modifiée par la suppression progressive de la part recettes), les bases nettes de la ville ont cru de plus de 20 % sur la seule période 2004 - 2008.

Evolution des bases nettes de Taxe Professionnelle

En K€

1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
127 154	115 963	130 154	122 809	110 834	113 754	118 722	119 544	119 869	137 265

S'agissant de la structure des recettes réelles de fonctionnement, la Chambre affirme que la composition de ces ressources s'est diversifiée, argumentant son propos en indiquant que la part des produits de fiscalité directe dans les recettes réelles de fonctionnement tend à diminuer alors que la Dotation Globale de Fonctionnement de l'Etat a doublé entre 2001 et 2007, passant de 12 M€ à 26,5 M€. **La Chambre tend ainsi à établir une corrélation entre le doublement prétendu de la DGF et le dynamisme de l'évolution des recettes réelles de fonctionnement de la ville au regard de la progression moyenne constatée dans les villes de même strate.**

S'il est exact que la structure des recettes de fonctionnement a été modifiée sur la période, c'est essentiellement en raison des modifications réglementaires d'envergure ayant significativement impacté le périmètre respectif des deux catégories de ressources communales que constituent les produits de fiscalité directe et les dotations de l'Etat.

Ainsi, la mise en œuvre de la réforme de la Taxe Professionnelle supprimant les bases salaires et instituant une compensation dont l'évolution s'est avérée être très défavorable pour les collectivités, explique la diminution de la part constituée par le produit fiscal et la croissance des dotations dont « aurait bénéficié » la ville, tel que l'indique la Chambre. L'Etat a en effet procédé à la suppression de la part salaires de l'assiette de calcul de la Taxe Professionnelle selon un dispositif progressif sur 5 années, entre 1999 et 2003. Ainsi, corrélativement à la réforme de la Taxe Professionnelle évoquée ci-dessus, la compensation perçue par les communes au titre de la suppression de la part salaires de l'assiette de la Taxe Professionnelle, a été introduite dans l'enveloppe de la DGF à compter de 2004.

Le tableau ci-dessous illustre la progression réelle de la DGF (hors compensation part salaires) sur la période considérée, après neutralisation de la part relative à la compensation de la suppression de la part salaires de l'assiette de Taxe Professionnelle.

Dotation Globale de Fonctionnement – hors compensation part salaires

Source : fiches DGF – en K€

2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
11 429	11 677	11 843	12 375	12 205	12 787	13 066	13 213

Ainsi, la ville ne peut soutenir l'affirmation de la Chambre selon laquelle elle aurait bénéficié d'une forte progression de la DGF, alors que celle-ci s'est limitée, à périmètre constant, à 14,3% sur la période, quand les recettes réelles de fonctionnement progressaient globalement de 26,5% sur la même période.

S'il est exact que les recettes de fonctionnement ont connu une croissance régulière et maîtrisée, démonstration est faite qu'elle ne résultait pas du dynamisme de la Dotation Globale de Fonctionnement.

Pour finir, la ville tient à préciser que la diminution constatée des ressources de fonctionnement au titre de l'exercice 2007 au regard de celles perçues au titre de 2006 trouve son origine dans la perception de recettes exceptionnelles sur ce dernier exercice. On notera toutefois que l'évolution de ces recettes de fonctionnement n'a pas enregistré de « tassement » dans la mesure où ces dernières ont progressé de 6,7% par rapport aux constatations 2005. En outre, le Compte Administratif 2008 confirme cette tendance, enregistrant une progression de 9,7% des recettes réelles de fonctionnement.

L'évolution progressive des produits de fonctionnement a permis de maintenir les moyens d'intervention des services municipaux, tout en maîtrisant l'évolution des charges de gestion.

3-1-2 Des dépenses de gestion maîtrisées et globalement inférieures aux moyennes de la strate

La Chambre reconnaît, à juste titre, « la maîtrise globale des dépenses par la commune, notamment des deux postes les plus importants que sont les charges de personnel et financières ». S'agissant de ces dernières, elle poursuit en indiquant que « la décrue est sensible sur les charges financières, conséquence d'une politique active de désendettement voulue par la commune ».

Toutefois, elle pondère ensuite son propos en affirmant que le niveau de réalisations au titre de l'exercice 2007 concernant ces deux postes de dépenses rompt, ou tout du moins, atténue la tendance constatée jusqu'en 2006.

S'agissant des charges de personnel, il est exact qu'elles ont progressé de 7,3% en 2007. Au-delà des éléments d'explication de nature réglementaire tels que la hausse du point d'indice, la réforme statutaire portant sur l'uniformisation des cadres d'emplois et la modification des échelles de rémunération, ou bien encore, la mise en place d'un prélèvement au titre du Fonds pour l'Insertion des Personnes Handicapées dans la Fonction Publique, cette évolution tient compte du développement des moyens en personnel affectés aux services municipaux. Les réalisations 2007 intègrent notamment les créations de postes, nécessaires à la constitution intégrale

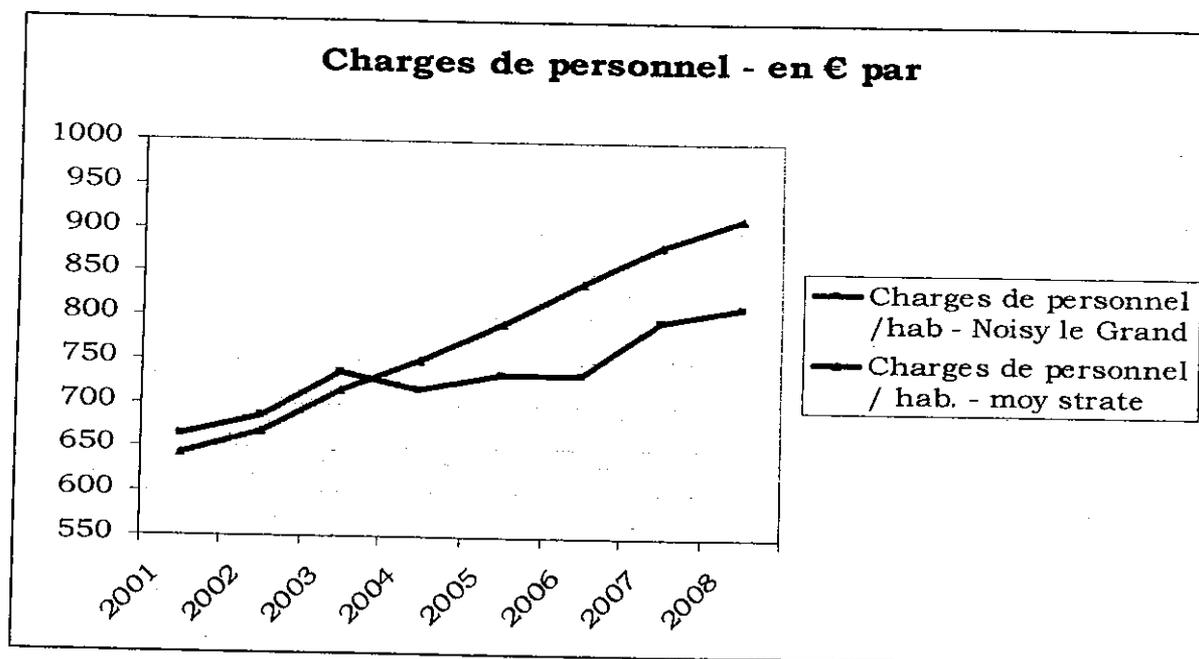
des effectifs réglementaires au sein d'une nouvelle crèche municipale.

On retiendra plus globalement que les charges de personnel ont enregistré une progression annuelle moyenne de 4 % par an entre 2001 et 2007. De même, il ressort des données collectées par la Direction Générale de la Comptabilité publique (DGCL), reprises ci-dessous que, le ratio retraçant les charges de personnel par habitant est désormais largement inférieur à la moyenne de la strate.

Charges de personnel - en euros par habitant

Source : Fiches communales - DGFIP

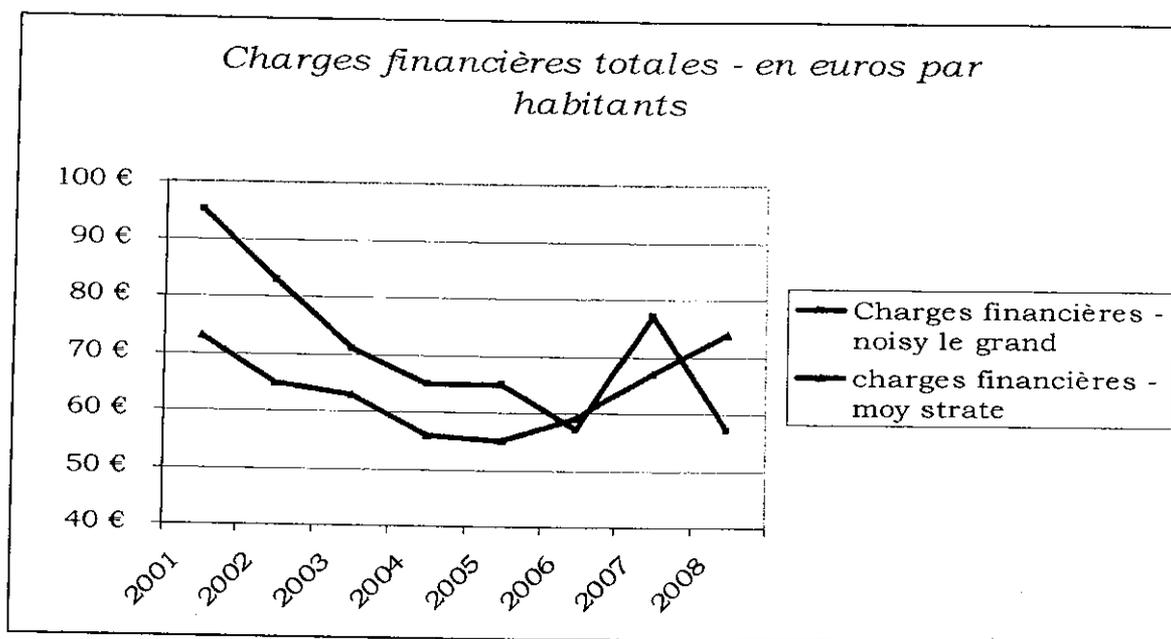
	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
Noisy le Grand	665	685	737	716	734	735	797	811
Moyenne strate	643	669	714	750	793	839	882	912



Par ailleurs, la hausse constatée des frais financiers supportés par la ville en 2007 s'explique par des modifications de périmètre réglementaire, introduits par la réforme de l'instruction comptable M14 applicable au 1^{er} janvier 2006. Cette dernière a, en effet, modifié le traitement comptable des Intérêts Courus Non Echus, se traduisant par la mise en œuvre d'une contrepassation de ces derniers, identique à celle utilisée pour les autres charges.

De plus, la ville a procédé à un réaménagement de prêts ayant généré le refinancement d'une indemnité compensatrice à hauteur de 1 262 K€. Dès

lors, les charges financières dédiées au seul paiement des intérêts de la dette ont enregistré une diminution de 13,8% sur l'exercice 2007.



Le tableau ci-dessous illustre la diminution continue des intérêts de la dette, constatée sur la période concernée par le contrôle. **Le volume des intérêts à régler à l'échéance a diminué de 43% entre 2001 et 2007.**

Intérêts de la dette

Source : Comptes administratifs - en K€

2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
5 535	4 513	4 110	4 075	3 950	3 642	3 139	3 252

On rappellera en outre que, la ville a toujours privilégié des solutions de financement à taux fixe. En effet, plus de 80% de l'encours de dette de la ville est adossé à des taux fixes et 11% est indexé sur le taux de rémunération du Livret A ou du Livret d'épargne populaire, dont l'évolution est, par nature, très encadrée. S'agissant des prêts positionnés sur des taux variables (9% de l'encours total), il convient de préciser que les contrats souscrits sont assortis de taux plafonds de couverture, neutralisant les risques éventuels de hausse des index variables retenus.

3-2 La consolidation d'un haut niveau d'épargne

Comme le souligne la Chambre, le dispositif de consolidation de la situation financière de la commune permet de dégager une marge brute d'autofinancement, qui correspond à l'écart entre les recettes et les dépenses réelles de fonctionnement, largement supérieure à celle constatée en moyenne dans les villes de la strate : elle atteint, en 2007, la somme de 23 394 K€, **portant le ratio par habitant à 387 € par habitant contre 215 € en moyenne des villes de même strate** (Source : Fiches communales – DGFIP).

Parallèlement, grâce à l'évolution très favorable de l'annuité de la dette, et précisément du **remboursement en capital, en diminution de 38 %** sur la période, la ville est parvenue à la constitution d'un niveau substantiel d'épargne nette qui constate la capacité nette d'autofinancement. Le tableau ci-dessous retrace sa progression.

Epargne nette

en K€

2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
3 281	5 811	5 417	9 496	12 560	26 046	15 694

Ainsi, pour corroborer le propos de la Chambre sur ce thème, on retiendra le niveau d'épargne nette en euros par habitant, lequel atteint, en 2007, pour Noisy le Grand **259 € par habitant contre 50 € en moyenne des villes de même strate** (Source : Fiches communales – DGFIP).

3-3 Une structure de financement saine en faveur d'un programme d'équipement soutenu

Sur ce point, la Chambre reconnaît que « **grâce à cette importante capacité d'autofinancement brute, la commune peut faire face à un fort niveau d'investissement sans obérer sa capacité d'emprunter.** »

Ainsi, l'effort d'équipement mis en œuvre depuis plusieurs années s'appuie largement sur un haut niveau de ressources propres, l'autofinancement constituant le mode prioritaire de financement du volume conséquent des dépenses d'équipement réalisées.

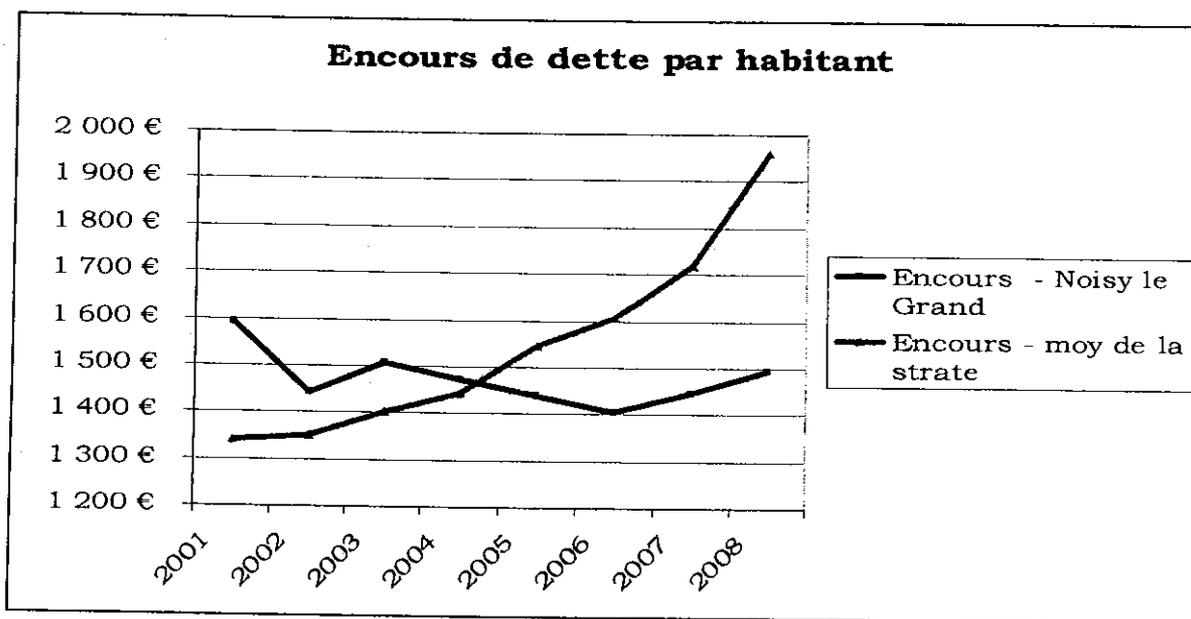
Dépenses d'équipement

Source : Comptes administratifs - en K€

2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
13 799	12 253	13 998	19 653	26 967	25 740	26 356

Dès lors, la structure du financement prévisionnel des dépenses d'équipement demeure saine. **Le financement par emprunt se trouve limité à un niveau qui n'est pas de nature à obérer les équilibres structurels du budget de la ville.**

Le tableau ci-dessous retrace l'évolution de l'encours de dette par habitant en comparaison avec celui des villes de même strate (Source : Fiches communales - DGFIP).



En concluant sur cette thématique, la Chambre indique, que « *sous la réserve des observations faites s'agissant de la fiabilité des comptes et d'un examen plus approfondi de la structure de la dette, la situation financière de Noisy le Grand s'est assainie sur la période sous revue, 2001 - 2007* ».

Les éléments de réponse produits par la ville s'agissant de la justification des soldes d'actifs et de sa capacité à justifier, par la production des tableaux d'amortissement des différents prêteurs, du niveau de l'encours retracé dans le compte administratif de la ville au titre de 2007, sont de nature à dissiper les réserves émises par la Chambre.

Dès lors, la ville enregistre avec satisfaction que, l'effort qu'elle a entrepris pour procéder à l'assainissement de sa situation financière a été couronné de succès.

Elle ne peut que se féliciter que les marges de manœuvre financières ont nettement été améliorées sur la période observée, ce qui conduit à assurer la pérennité du financement de grands projets d'investissement à venir au service des noiséens.

4 - L'AMENAGEMENT URBAIN

Abordant la question de l'aménagement urbain, la Chambre examine ensuite trois grands domaines. Le plan d'étude retenu, qui n'a pas été modifié depuis les observations provisoires, n'étant pas toujours d'une grande clarté, il sera systématiquement procédé, pour chaque développement, à un rappel introductif. On peut à cet égard préciser que si le plan des observations paraît annoncer quatre grands domaines d'études, il n'y en a en réalité que trois (l'aménagement de l'îlot mairie, l'aménagement du centre-ville, et les ZAC), les deux premiers étant relatifs au même sujet, à tel point d'ailleurs qu'il n'y a pas de paragraphe 4.2, et que l'on passe directement du 4.1 au 4.2.1.

4.1 - L'AMENAGEMENT DE L'ILOT MAIRIE

La Chambre commence ses observations sur ce point par le projet d'aménagement de l'îlot mairie. Sur ce projet, en effet important et emblématique mais néanmoins très complexe, ne serait-ce que de par les multiples aspects à prendre en compte - urbanistiques, architecturaux, politiques, juridiques, financiers -, la Chambre formule en premier lieu des critiques portant sur ce qu'elle estime être une insuffisante définition de ses besoins par la commune et sur le retard qui en serait résulté.

A cet égard, la Ville, lors de sa réponse aux observations provisoires de la Chambre, avait relevé d'emblée que les critiques ainsi exprimées n'étaient pas formulées - ou bien très marginalement - en termes de légalité et avait tenu à souligner **que si un retard peut ainsi être regrettable**, et l'est souvent, **il n'a néanmoins, en soi, rien d'irrégulier** ; et il est du reste des domaines, tels précisément celui de l'aménagement urbain, dont le coût social ou environnemental comme financier incite davantage à la réflexion et à la concertation qu'à la précipitation. La Ville avait en conséquence clairement précisé, cet aspect pouvant légitimement avoir échappé à la Chambre lors de ses premières investigations, que, même si l'aménagement de l'îlot mairie a en effet toujours été conçu comme indispensable au développement de la commune ainsi que le relevait la Chambre, elle n'avait pour autant jamais cherché à précipiter celui-ci ou même simplement à l'enserrer dans des limites temporelles étroites ; et ce, d'autant plus que le

projet en cause allait l'engager pour les cinquante années à venir. **Le temps mis à faire évoluer et mûrir le projet n'avait donc en lui-même rien de préjudiciable et, au surplus, naturellement rien d'irrégulier.**

La Ville regrette en conséquence que la Chambre n'ait nullement tenu compte de cette mise au point et persiste aujourd'hui à fustiger un « retard » de l'aménagement de l'îlot mairie apprécié au regard d'un calendrier qu'elle a cru pouvoir unilatéralement déterminer.

Ceci étant rappelé, il est possible de répondre point par point au détail des différentes critiques formulées et qui font l'objet des paragraphes 4.1 à 4.2.4.2 des observations définitives.

Distinguant quatre phases qui expliquent selon elle le retard pris dans le cadre du projet de réaménagement de l'îlot mairie, la Chambre considère que la ville a d'abord incorrectement défini ses besoins sur ce point, avant de lancer deux procédures, un concours d'architecture et une procédure d'attribution d'un bail emphytéotique administratif, qui ont été abandonnées alors qu'il aurait pu en aller autrement avec de meilleures études préalables et, enfin, un second concours à l'occasion duquel la ville n'aurait pas anticipé la nécessité de modifier la déclaration d'utilité publique et aurait donc encore pris du retard.

4.2.1 - De la genèse à la définition du projet : le passage du schéma directeur d'aménagement du centre-ville à la déclaration d'utilité publique

A travers l'étude de cette première phase, la Chambre a entendu critiquer ce qu'elle a perçu comme une insuffisante définition par la Ville de ses besoins.

Pour sa part, la Ville estime cette critique infondée et, pour tout dire, ainsi que les développements suivants le montreront, **plutôt contradictoire** avec les autres critiques de la Chambre émises pour les phases suivantes qui, tout à la fois, reproche à la Ville de n'avoir prétendument pas assez défini ses besoins et étudié les façons d'y remédier et, dans le même temps, d'avoir envisagé différents projets ou usé de mécanismes d'approfondissement tels que celui des marchés de définition ; il est en effet pour le moins paradoxal, pour ne pas dire contradictoire, de reprocher à la Ville une absence de définition de ses besoins et l'usage du marché de définition, de reprocher à la Ville un retard alors qu'elle n'a fait que prendre le temps de la réflexion, d'avoir renoncé à telle ou telle procédure comme le bail emphytéotique, alors que la décision y afférente était précisément prise pour éviter des dépenses susceptibles, si elles étaient engagées, de s'avérer excessives.

Si les critiques de la Chambre sont, à ce sujet, divisées en quatre paragraphes (4.2.1.1 à 4.2.1.4), on peut y répondre en deux temps, puisque ces critiques, pour la période correspondant à la première phase, consistent

à recenser ce que la Chambre a estimé être des fragilités internes au projet initial, que la DUP aurait ensuite entériné à tort.

• Le projet du schéma directeur d'aménagement

↳ **La portée du schéma directeur d'aménagement du Centre Ville : un document d'orientation**

S'agissant de la première phase, censée donc contenir en germe les causes des retards futurs, la Chambre estime plus précisément que si les différentes composantes de l'ilot mairie font l'objet de synergies, d'ailleurs évidemment recherchées, et d'une cohérence d'ensemble exprimée par le schéma directeur d'aménagement du centre-ville, il s'avérerait néanmoins que, « *les approfondissements requis par la concertation ou préalables à la réalisation [du] schéma [directeur d'aménagement du centre-ville] n'ayant pas été effectués, les fragilités internes au projet, en particulier les interactions entre les autres aménagements prévus au centre ville, se sont manifestées au travers de la question de la nouvelle offre de stationnement. Elles relèvent également de la densification projetée de cet ilot avec la dimension de l'équipement culturel de proximité* » (p. 19).

Dans la mesure où c'est notamment à l'aune du projet arrêté par le schéma directeur que la Chambre entend apprécier les décisions prises et le temps requis pour leur mise en œuvre, il convient de rappeler la portée exacte de celui-ci. **La mise en œuvre d'un projet urbain ambitieux tel que celui engagé par la ville de Noisy-le-Grand sur son centre-ville depuis 10 ans nécessite en effet la mise en œuvre de multiples procédures qui s'échelonnent sur un temps long et dans un environnement en constante mutation.** Il était donc tout à fait souhaitable de définir, en amont, un cadre permettant d'assurer la cohérence des projets. Mais, pour autant, ce cadre ne saurait être rigide au point d'interdire les adaptations utiles.

C'est dans cet esprit qu'a été élaboré un « document d'orientation » : le schéma directeur d'aménagement du centre ville.

Ce document fixe des objectifs concernant la rénovation des espaces publics, la desserte, le dynamisme commercial, le renforcement des équipements ou la valorisation du patrimoine et propose des principes d'organisation de l'espace, sous forme schématique à échelle réduite (1/5000e). Il aborde une multiplicité de thèmes de manière globale. Quant aux données chiffrées, elles ne sont citées qu'à titre indicatif, l'emploi répété du terme « environ » est, à cet égard, significative.

La Chambre a tenu à souligner à cet égard, dans ses observations définitives, qu'elle « *n'a pas méconnu le caractère souple d'un tel document puisqu'elle a bien pris soin de comparer les objectifs qu'il contenait à ceux, qui s'avèrent être les mêmes, arrêtés par la DUP, document qui engage juridiquement la collectivité* ». La Ville tient toutefois à préciser que la DUP est

postérieure de deux ans et qu'elle est en tout état de cause modifiable si le projet déclaré d'utilité publique est appelé à évoluer en raison de nouvelles circonstances.

Ceci étant précisé, et compte tenu de ce que, pour la Chambre, « *les fragilités internes au projet [...] se sont manifestées au travers de la question de la nouvelle offre de stationnement [et] relèvent également de la densification projetée de cet îlot avec la dimension de l'équipement culturel de proximité* », ces deux points doivent être maintenant abordés.

↳ **Le stationnement : une évaluation des besoins conformes aux articles 1^{er} et 5 du Code des Marchés Publics**

S'agissant de la question du stationnement, la Chambre, citant à la fois le bilan de la concertation préalable relative à l'aménagement du centre-ville et le schéma directeur du centre-ville, en conclut que « *la confrontation des deux documents pourtant adoptés le même jour par la municipalité montre leur contradiction : une offre complémentaire de places de stationnement est arrêtée sans connaître néanmoins la capacité des équipements futurs* ».

En réalité, si l'on veut bien prendre la peine de se souvenir que l'on en est encore, **à ce stade du projet, dans une phase exploratoire et préparatoire, il n'y a pas de contradiction**. Ainsi le schéma directeur prévoit en effet d'ores et déjà un certain nombre de places, mais pour les équipements dont la présence est certaine et dont les besoins en stationnement peuvent être évalués : les services municipaux destinés à être regroupés et les commerces et logements environnants. **Le schéma directeur a du reste vocation à exprimer des prescriptions qui, en matière de stationnement, ne peuvent être que des orientations**. Pour le reste, la nature et l'objet mêmes des documents sur lesquels se fonde la Chambre pour identifier une prétendue contradiction ou, aujourd'hui, une confusion suffisent à écarter celle-ci.

Certes, la commune avait connaissance de l'évaluation de 1800 places assises pour l'équipement culturel, mais si cette jauge n'a pas été prise en compte ni mentionnée dans le bilan de la concertation du public, c'est parce qu'il ne s'agissait que d'une hypothèse.

Le bilan de la concertation ne saurait à cet égard entrer en contradiction avec le schéma directeur, puisqu'il ne fait – et c'est bien sa mission – que tirer le bilan de la concertation effectuée auprès du public et, ensuite, **approuver les contours d'un projet qui n'est néanmoins encore défini, à ce stade, que dans ses grandes lignes**. Et la raison en est simple : aux termes de l'article L. 300-2 du Code de l'urbanisme dans sa rédaction alors en vigueur, la concertation doit se dérouler « *pendant toute la durée de l'élaboration du projet* ». Ce qui est évidemment logique, car la concertation menée ne saurait se révéler être un faux-semblant, les **observations formulées par le public devant pouvoir être prises en compte et conduire si besoin est à une évolution du projet**. Et le juge administratif se montre à cet égard particulièrement sourcilieux puisqu'il a jugé que « *la*

concertation prévue par les dispositions précitées doit se dérouler avant que le projet ne soit arrêté dans sa nature et ses options essentielles et que ne soient pris les actes conduisant à la réalisation effective de l'opération, au nombre desquels figurent notamment les marchés de maîtrise d'œuvre de travaux, les déclarations d'utilité publique et les décisions arrêtant le dossier définitif du projet » (CE Sect. 6 mai 1996, Association « Aquitaine-alternatives », RFDA 1997, p. 711, concl. Denis Piveteau).

En d'autres termes, même au stade du bilan de la concertation, **le projet ne doit pas - ne peut pas - être définitivement arrêté.** Il n'est donc nullement anormal que le bilan de la concertation, compte tenu des constatations opérées à ce stade, et de l'échelle à laquelle on se situe, indique par ailleurs qu'une étude permettra de définir en matière de stationnement les caractéristiques souhaitables afin de réaliser un équipement viable, complémentaire de l'offre existante.

On ajoutera que, matériellement, la « contradiction » prétendument relevée dans les observations provisoires, devenue une simple « incohérence » ou « confusion » dans les observations définitives, se révèle finalement inexistante.

La Ville entend d'abord rappeler, ainsi qu'elle l'a fait en réponse aux observations provisoires, que le calibrage et la répartition définitive du stationnement public à réaliser en infrastructure ont en effet fort logiquement fait l'objet d'une mise au point progressive.

Le schéma directeur prévoit 500 à 550 nouvelles places réparties en 300 places sous une opération de construction sur l'îlot du marché et 200 à 250 sous la mairie. **Le projet final comprendra 561 places de stationnement dont 450 sur l'îlot du marché et 111 places sous la mairie.**

On le voit, **l'estimation initiale de l'ordre du schéma a bien servi d'orientation et a été confirmée par la suite.** Les études de programmation fines puis de maîtrise d'œuvre ont conduit à ajuster le détail quantitatif dans des proportions très raisonnables (+2 %).

La proximité physique des 2 parcs de stationnement (60 m entre accès) a en effet permis de considérer l'offre nouvelle dans sa globalité, de favoriser le foisonnement, ce qui constituait l'un des objectifs initiaux et de la calibrer au plus juste.

Concernant les besoins spécifiques générés par l'espace culturel en cohérence avec le Plan de Déplacement Urbain d'Île-de-France, **ils ont bien été pris en compte à chaque stade d'élaboration.** L'étude de stationnement conduite par la ville a du reste conclu (dans son rapport final, p. 45-46) que :

- la voirie connaissait des taux de congestion élevés, principalement les jours de marché
- les projets de revalorisation du centre ville allaient se traduire par un

- meilleur partage de l'espace urbain entre les différents usagers et réduire l'offre de stationnement sur voirie de 120 places environ
- l'instauration de places payantes sur voirie permettrait de mieux répondre aux besoins des visiteurs.

Cette étude a également conduit la ville à retenir la création d'un parking public situé rue Jean Vaquier, à proximité du marché couvert et d'une capacité prévisionnelle de 400 places (extrait du rapport). L'étude a intégré le projet de salle des fêtes en tenant compte de la spécificité des usages d'un tel équipement, précisant notamment que « *la salle des fêtes recevra du public principalement en soirée et durant les week-ends* » et qu'« *une saturation éventuelle du parking pourra être absorbée par la voirie qui est sous utilisée en soirée aux heures de forte fréquentation de la salle des fêtes* » (document SARECO p. 19, février 2002). En outre, il convient d'ajouter que s'agissant d'une salle polyvalente d'une jauge maximale de 1800 places, les besoins maximaux de stationnement restent ponctuels. De plus, il convenait bien évidemment de tenir compte de l'offre complémentaire de stationnement de surface et de prendre en compte la très bonne desserte du site par les transports en commun et les liaisons douces.

La Ville entend ensuite souligner le fait que, **même si la Chambre a pris acte de ces éléments et a en conséquence atténué fortement sa critique**, puisque ses observations définitives précisent désormais que : « *Concernant le stade de la conception, encore non rédhibitoire, la chambre s'interrogeait non sur une différence de réalisation en nombre de places par rapport à la prévision du schéma directeur, mais sur ce qui pouvait apparaître comme confus, incohérent ou à affiner dans l'évaluation de l'offre de stationnement, et sur les corrections apportées avant validation du projet par la DUP* », **elle ne peut être d'accord avec la dernière ou nouvelle critique de la Chambre lorsque celle-ci** « *remarque, à cet égard, que la commune a souhaité appuyer sa réponse sur cette faible différence [entre l'évaluation initiale dans le schéma directeur et celle résultant des études subséquentes], conférant ainsi à ce schéma une dimension de cadre de programmation d'objectifs à atteindre, l'observation précédente de la chambre étant pourtant contestée par la commune pour le motif inverse* ».

En effet, d'une part, si la variation finalement avérée par rapport à l'évaluation initiale s'est révélée extrêmement faible, **cela prouve la justesse des premières estimations opérées** ; et, d'autre part, **cette quasi-exactitude de la première évaluation issue du schéma directeur ne saurait pour autant conférer à celui-ci une force contraignante qu'il n'a jamais eue et que la commune n'a jamais entendu lui conférer** : la Ville a précisé qu'il s'agissait d'un cadre permettant d'assurer la cohérence des projets, et cela n'est pas démenti par le fait que la variation finale était très faible, cette dernière venant non conférer rétrospectivement au schéma un caractère contraignant qui n'a jamais existé mais tout simplement montrer que les premières estimations de ses besoins par la commune, et qui ont été ensuite affinées, étaient loin d'être fantaisistes, insuffisantes ou, en d'autres termes, entachées de confusion ou d'incohérence.

En conclusion sur cette question du stationnement, la Ville n'a donc nullement sous-dimensionné les parcs envisagés, et en conséquence elle n'a pas commis d'erreur dans la définition de ses besoins en stationnement au sens des articles 1^{er} et 5 du Code des marchés publics.

↳ **La densification de l'îlot : des projets architecturaux à concevoir par des architectes en tenant compte des contraintes urbanistiques déterminées par la collectivité**

S'agissant ensuite de la question de la densification de l'îlot, la Chambre évoque le fait qu'il apparaissait délicat de faire tenir sur une parcelle à la superficie limitée l'ensemble des équipements prévus, et cite à cet égard un avis négatif du commissaire enquêteur en 2002 et le dossier d'enquête préalable à la DUP en 2003.

Tout d'abord, s'agissant de l'avis négatif du commissaire enquêteur, la Chambre estime, à cet égard, qu'il « *aurait dû alerter la commune sur la faisabilité du projet tel que conçu à ce stade, l'avis mettant en doute le contenu des études* ». Cet avis a été rendu le 25 avril 2002 par le commissaire en charge de l'enquête publique concernant une modification du POS portant sur l'îlot de la Mairie

Le commissaire considère « *personnellement, [...] que le projet qui motive la modification soumise à la présente enquête – donc strictement l'îlot de la mairie – n'a pas été étudié avec tout le sérieux et le respect des citoyens qui conviennent* ». Cette remarque est relative à la conduite, critiquable à ses yeux, que la ville aurait eu à l'égard des occupants des parcelles privées concernées. En revanche, et par voie de conséquence, il ne relève aucunement de quelconques difficultés techniques de mise en œuvre du projet d'extension de l'hôtel de ville.

La Ville note à cet égard que, dans ses observations définitives, la Chambre admet que l'avis du commissaire enquêteur sur ce point « *fait bien référence aux expropriations* ». Quant à la conclusion de celui-ci (« *ne bouleversons pas l'îlot de la mairie* »), il exprime un avis en opportunité et **la Ville ne peut suivre la Chambre lorsqu'elle considère que, ce faisant, le commissaire viendrait aussi pointer des « difficultés techniques de réalisation de l'extension de la mairie »**. Du reste, la Chambre **relèvera un peu plus loin** (p. 22), non **sans contradiction d'ailleurs**, que « *le commissaire enquêteur s'est prononcé sur cette question pour conclure à un fonctionnement correct, sans toutefois s'exprimer sur la pertinence d'une salle polyvalente et de son implantation sur cet îlot* ».

Ensuite, s'agissant du dossier de DUP de février 2003, il indique certes qu'une « *superficie libre limitée (7 000 m²) ne permet [tait] pas d'accueillir les deux éléments de programme* ». Mais, précisément, ce document date du début de l'année 2003. Et, sur ce point, il n'y a rien d'anormal à opérer un tel constat à l'issue d'une phase d'étude et d'analyse, effectuée notamment durant la phase de concertation qui a précédé.

Au surplus, les projets architecturaux prenant en compte les contraintes urbanistiques, volumétriques, et de superficie ont pour objectif de déterminer dans quelle mesure les différents aménagements envisagés pourraient s'insérer sur l'îlot et se combiner en conservant la cohérence architecturale d'ensemble souhaitée. Le dossier de DUP, élaboré préalablement, a naturellement porté sur l'ensemble des aménagements prévus, mais sans empiéter pour autant sur ce qui ne pourra que relever, ensuite, du travail des candidats au concours de maîtrise d'œuvre.

Et, ainsi que la Ville l'avait indiqué en réponse aux observations provisoires, il s'avère que le préfet, qui est naturellement libre de refuser de prononcer une déclaration d'utilité publique si celle-ci ne lui paraît pas avérée, par exemple parce que le projet pour la réalisation duquel elle est demandée ne lui semblerait pas viable pour quelque raison que ce soit (CE 4 juin 1954, *Commune de Théroutanne*, Rec. p. 339), n'a nullement refusé en l'espèce de prononcer la DUP sollicitée.

La Ville note en outre avec satisfaction que, dans ses observations définitives, la Chambre abandonne l'affirmation figurant dans ses observations provisoires et selon laquelle : *« même si des normes de construction de tels équipements culturels ne peuvent être invoquées, plusieurs exemples montrent qu'il était techniquement impossible de réaliser ce projet tel que prévu en raison de la faiblesse du terrain d'emprise »*, l'exemple cité étant celui de la salle des fêtes de Saint-Nazaire.

En effet, ainsi que la Ville l'avait souligné après avoir lu avec étonnement cette affirmation, si des magistrats peuvent invoquer et apprécier des normes de construction, il est permis de penser qu'ils s'éloignent quelque peu de leur domaine de compétence lorsque, faute de toute norme, ils sont contraints de se fonder sur des *« exemples »* **que seuls des architectes, ingénieurs ou techniciens peuvent le cas échéant apprécier à leur juste valeur, la référence faite à la ville de Saint Nazaire, sortie de tout contexte, n'ayant au surplus pas de sens et apparaissant dépourvue de toute portée utile compte tenu de ce que, sous l'appellation de « salle des fêtes », il est possible de trouver des programmes très divers** qui conduisent à des ratios emprises au sol/nombre de spectateurs très variés.

• La Déclaration d'Utilité Publique

Selon la Chambre, ce qu'elle a perçu comme étant des fragilités internes au projet originel envisagé dans le schéma directeur d'aménagement n'aurait pas été corrigé par la déclaration d'utilité publique (DUP) qui, ce faisant, aurait condamné le projet de la Ville.

↳ **Un nécessaire respect des étapes de la procédure avant d'aboutir à la Déclaration d'Utilité Publique**

Sur ce point, tout en nuancant ses critiques par rapport à ses observations provisoires, la Chambre considère que la Ville n'a pas mis à profit les deux ans séparant l'adoption du schéma directeur de la DUP et ce, alors que, un mois après l'élaboration du dossier d'enquête préalable à la DUP, la Ville était en possession d'un document daté du 6 mars 2003 intitulé « *Salle des fêtes – Programmation : éléments de préprogramme* », qui concluait au fait que son insertion dans le site n'était pas évidente.

En réalité, **ce document est un rendu d'étape de l'étude de pré-programmation** réalisée pour le compte de la ville par J. Dourdain Consultants, qui comportait notamment un comparatif entre deux capacités de salles (1200 places et 1800 places). Concernant l'insertion dans le site J. Dourdain **se bornait à mentionner dans son document** : « *Un équipement imposant, dont l'insertion dans le site n'est pas évidente* », mais cela n'a jamais été occulté.

Bien au contraire, **le dossier de consultation du concours insistait sur l'attention que les candidats devaient apporter à l'insertion urbaine et paysagère de leurs propositions. Il revenait en effet aux architectes de donner la réponse satisfaisante à la problématique posée.**

Quant aux deux années qui auraient été, si l'on résume en substance les critiques émises, perdues par la commune, il faut rappeler que la procédure de DUP qui a suivi les conclusions défavorables du commissaire enquêteur quant à la modification du POS a naturellement nécessité une dizaine de mois, la ville ne pouvant bien évidemment passer outre les différentes étapes induites par celle-ci. Il suffit du reste de les rappeler :

- 6 février 2003
Délibération du Conseil Municipal décidant la clôture de la procédure de modification du POS mise en place le 20 décembre 2001
Délibération du Conseil Municipal approuvant le dossier de DUP pour l'extension de la Mairie et la construction d'un équipement polyvalent d'animation culturelle et de loisirs, approuvant le dossier d'enquête parcellaire et décidant la saisine de M. le Préfet de la Seine-Saint-Denis pour l'ouverture des enquêtes publiques
- 13 février 2003
Saisine par la ville de la préfecture pour ouverture des enquêtes
- 15 avril 2003
Décision du Président du TA désignant M. Jean Culdaut commissaire enquêteur.
- 28 avril 2003
Réunion des personnes publiques associées destinée à examiner le projet de mise en compatibilité du POS avec l'opération à déclarer d'utilité publique, en vertu des articles L. 123-16 et R. 123-23 du code de l'urbanisme.

- 29 avril 2003
Arrêté préfectoral n° 03-1883 prescrivant l'ouverture des enquêtes conjointes :
 - préalable à la déclaration d'utilité publique valant mise en compatibilité du PLU et du lotissement
 - parcellaire
 pour l'extension de la Mairie Centrale et la construction d'un équipement polyvalent d'animation culturelle et de loisirs
- 30 avril 2003
Réception de l'arrêté préfectoral en mairie
- 7 mai 2003
Constitution des éléments de l'enquête (affiches, signature et envoi de l'avis de publicité et signature des courriers de notification aux propriétaires)
- 15 mai 2003
Début du délai de publicité et notification
 - Du 30 mai au 1^{er} juillet 2003 inclus
Enquête publique. Deux registres. Quatre « dossiers » (Déclaration d'utilité publique de l'opération ; Mise en compatibilité du PLU / POS ; Mise en compatibilité du lotissement ; Parcellaire).
 - 16 septembre 2003
Avis du Conseil Municipal sur la mise en compatibilité du PLU du 30 mai au 1^{er} juillet 2003 inclus
 - 13 octobre 2003 (et 27 janvier 2004)
Arrêté de DUP prise par le Préfet

Et à cela s'ajoute encore le fait que la DUP ne marque que la fin de la première étape de la procédure administrative d'expropriation. Celle-ci est suivie par l'arrêté de cessibilité et surtout la phase judiciaire, qui peut nécessiter encore autant de temps :

Dès janvier 2004 : notification d'offres de relogement et d'offres d'indemnités par la Ville via son avocat ; puis :

- 1^{er} avril 2004
Arrêtés de cessibilité
- 20 avril 2004
Ordonnance d'expropriation prise par le juge
- 14 et 21 septembre 2004
Visites des lieux du juge de l'expropriation
- 16 février 2005 et mars 2005
Jugements fixant indemnités
- Juin 2005
Libération possible

C'est donc la raison pour laquelle il n'est pas possible de suivre la Chambre lorsqu'elle croit pouvoir estimer (p. 22-23) que les deux années qui ont précédé la DUP n'auraient pas été mises à profit et témoigneraient d'une insuffisante définition par la Ville de ses besoins au sens des articles 1^{er} et 5 du Code des marchés publics.

Ces deux ans, conforme à la durée, inhérents au déroulé d'une procédure d'expropriation, parfaitement incompressible dès lors que l'on entend correctement consulter le public, ont en outre et au contraire permis d'approfondir le projet d'aménagement et d'en identifier les contraintes ; mais, à moins de se faire elle-même architecte, et donc pour ce faire de conclure un marché de maîtrise d'œuvre, la commune ne pouvait pas définir un projet architectural pour l'ensemble des équipements et bâtiments envisagés et vérifier s'ils pouvaient pleinement s'insérer, s'imbriquer et s'harmoniser, conformément au souci de cohérence architecturale recherché dès l'origine.

En outre, et il convient de le rappeler à nouveau, même si l'on devait supposer que la Ville a perdu du temps, il n'y aurait nulle violation des articles 1^{er} et 5 du Code des marchés publics : en effet, une insuffisante définition de ses besoins par une personne publique ne constitue une méconnaissance de ces dispositions que lorsqu'est finalement conclu un marché public qui, les besoins étant insuffisamment ou incorrectement définis, ne permet pas d'y répondre ; mais dès lors qu'aucun marché n'est conclu, notamment, au surplus, parce que les besoins ont été affinés, il ne peut y avoir violation du Code des marchés publics sur ce point.

4.2.2 - Le premier concours

La deuxième phase identifiée par la Chambre et au titre de laquelle celle-ci poursuit ses critiques relatives à un projet considéré comme mal défini et source de retard est la phase qui, à la suite de la DUP, a commencé avec le lancement de la procédure de passation du concours de maîtrise d'œuvre et s'est achevée avec la déclaration sans suite de ce concours.

Le projet soumis à concours prévoyait la réalisation de l'extension de la mairie dans une première phase avec la préservation de l'espace nécessaire à l'équipement culturel, dont la réalisation ne devait intervenir que dans le cadre d'une seconde phase.

Sur ce point, la Chambre tire argument du fait que la Commune n'a pas donné suite au concours pour considérer que cela révélait non seulement le « *caractère irréaliste du projet* » mais également le fait qu'il « *aura donc fallu attendre plus de trois ans pour [s'en] apercevoir* » (p. 23). A ces critiques relatives à la « *faisabilité du projet global* », elle en ajoute par ailleurs d'autres tenant au « *séquençage des marchés de maîtrise d'œuvre* », c'est-à-dire au fait que la réalisation de l'équipement culturel devait faire l'objet d'un second marché, postérieurement à la réalisation de l'extension de l'hôtel de ville (p. 24).

Nonobstant les éléments de réfutation dans les observations définitives des réponses déjà apportées, la Ville considère toujours que cette critique n'est aucunement fondée, dans chacun de ses deux volets.

• La faisabilité du projet global

↳ **Des choix architecturaux ne correspondant pas aux attentes du maître d'ouvrage**

Sur ce premier point, la Ville conteste le fait que l'abandon du concours de maîtrise d'œuvre ait été à la fois la conséquence et le révélateur d'un caractère prétendument irréaliste du projet global.

Certes, à l'issue du concours, l'impossibilité de réaliser parfaitement l'ensemble des équipements envisagés et plus particulièrement l'équipement culturel sur l'îlot mairie a été constatée et actée par la ville. Mais, ainsi que cela a déjà été souligné en réponse aux observations provisoires, et contrairement à ce qu'estime sur ce point la Chambre, qui y voit la résultante d'une mauvaise définition de ses besoins par celle-ci, ce constat est logique : **seul un architecte maître d'œuvre, à qui l'on demande de définir un projet d'équipement, comportant un certain nombre d'exigences - en termes de superficies, accès, fonctionnalités et cohérence architecturale - et prenant en compte un certain nombre de contraintes - en termes notamment de superficie du terrain d'assiette, d'exigences esthétiques, de règles de densité et de présence d'autres constructions -, peut déterminer, *in fine*, si ce projet est ou non parfaitement réalisable, selon la vision qu'il en a. Si aucun des candidats n'estime être en mesure de concilier ces divers éléments en respectant la cohérence architecturale souhaitée et recherchée par le maître d'ouvrage, il revient logiquement à ce dernier d'envisager une évolution et, en conséquence, de déclarer sans suite le concours.**

La ville ne peut donc suivre la Chambre lorsque celle-ci estime que ce constat témoigne d'une insuffisante définition de ses besoins en amont. **Au contraire, ceux-ci ont été exprimés** ; et la ville a même identifié lors de cette phase d'étude et de définition un certain nombre de contraintes, mais **seul un maître d'œuvre pouvait ensuite venir dire si elles étaient conciliables avec le maintien de la cohérence architecturale recherchée.**

L'analyse du détail du concours, des candidatures, des offres des candidats retenus et de l'avis du jury permet en outre de constater que ce qui a motivé la décision de ne pas donner suite à ce concours n'est pas l'impossibilité technique de réaliser le projet mais le niveau insuffisant des solutions proposés par les candidats dont le projet était recevable.

Les éléments de programmation, tels que décrits dans le cahier des clauses administratives particulières, étaient en effet les suivants :

- Une construction neuve d'environ 10 000 m²
- La restructuration de la mairie existante pour 750 m² environ
- La création d'un parc de stationnement souterrain d'environ 120 places
- L'aménagement paysager des abords pour environ 5 000 m².

Il était en outre précisé, ainsi que cela a déjà été souligné, que les projets présentés devaient par ailleurs intégrer sur l'emprise de l'îlot Mairie la possibilité de réaliser ultérieurement un équipement culturel de 4500 m². L'article III du Règlement du concours est à cet égard tout à fait explicite quant à l'exigence de prévision du volume du futur équipement culturel, puisque les candidats devaient ainsi prévoir, dans les documents graphiques, « *les vues perspectives ou axonométriques nécessaires à la compréhension du projet et concernant notamment l'inscription dans le site et le traitement du jardin central, intégrant le volume du futur équipement culturel* », dans les documents écrits, une note de synthèse précisant et expliquant, en ce qui concerne l'équipement culturel, « *l'intégration et la composition d'ensemble du volume du futur espace culturel* » et, enfin, dans la maquette, « *la volumétrie indicative de l'équipement culturel* ».

Autrement dit, si la conception de l'équipement culturel n'était pas l'objet du marché, son emprise devait néanmoins être prise en compte dans le traitement de l'extension de la Mairie.

106 équipes d'architectes ont présenté une candidature pour le concours d'extension de l'Hôtel de Ville de Noisy-le-Grand, et la construction d'une salle des fêtes sur la même emprise. 102 de ces offres n'ont pas été retenues en raison de « *références [...] jugées moins adaptées au contexte que celles des équipes retenues* » ou de « *références [...] jugées moins pertinentes que celles des équipes retenues* ». Quatre candidats restaient donc en lice pour cette consultation qui ont vu leurs propositions examinées par le Jury. Deux d'entre eux, les projets L et N, ont été exclus en raison d'une rupture de la confidentialité des offres, comme en témoigne l'avis du jury en date du 24 juin 2004 :

« S'agissant des projets L et N, le jury constate que les candidats n'ont pas respecté la règle de l'anonymat prévue au règlement du concours :

Le candidat du projet « L » a transmis sous CD un fichier Excel nommé « estimation ». En affichant les propriétés du fichier, le jury a constaté que son origine n'a pas été effacée. Il s'agit de la société CETBA Ingénierie, candidat co-traitant du groupement dans lequel Bruno GAUDIN est mandataire.

Le candidat du projet « N » a transmis sous CD un fichier Word nommé « acte d'engagement ». Le jury constate que le document mentionne le nom du mandataire, SAREA-Alain Sarfati Architecture, ainsi que le montant du prix proposé » ».

Les deux projets restants, C et S, ont pu être analysés par le jury.

S'agissant du projet C, celui-ci a été jugé dans l'ensemble peu satisfaisant, en raison principalement du faible niveau d'aboutissement de la conception. La circulation du public n'était pas correctement appréhendée, différents types d'espaces imposés dans la consultation n'étaient pas pris en compte par le projet présenté. En termes d'insertion du bâtiment, le jury a retenu positivement la volonté d'inscrire la Mairie dans la topographie et le paysage urbain, de même que la prise en compte de la salle des fêtes sur l'emprise

foncière.

Le projet apparaissait donc comme reprenant la volonté générale du maître d'ouvrage quant à la programmation et la lecture de l'extension dans le centre noiséen. Néanmoins les choix de cette équipe d'architecte n'ont pas emporté le choix du Jury du concours, dans la mesure où le parti-pris du candidat a consisté à négliger l'ouverture axiale du bâtiment sur la Marne et à masquer la façade Nord du bâtiment historique depuis l'avenue Paul Pambrun, ce qui était de nature à dévaloriser l'ensemble.

Le projet C est donc apparu comme étant certes réalisable, notamment en ce qui concerne la cohabitation sur une même emprise foncière de la Mairie, de son extension, et de la salle des fêtes municipales, mais les choix du concepteur, et le faible niveau du rendu, ne correspondant pas à une phase d'avant projet sommaire contrairement à ce qu'imposait la consultation, ont néanmoins conduit à son rejet final. Cette situation était par ailleurs source d'une sous-estimation du coût du projet, faute d'un chiffrage assez détaillé.

S'agissant du projet S, celui-ci est apparu comme d'un meilleur niveau global que le projet C, avec une prise en compte plus importante des attentes du maître d'ouvrage (inscription dans l'espace urbain, lecture du bâtiment depuis le centre historique de Noisy-le-Grand). L'implantation de la salle des fêtes sur la même emprise que l'extension de la Mairie n'était pas reprise dans le projet présenté initialement, contrairement à ce qu'imposait la consultation, mais l'équipe d'architectes, dans le cadre des questions/réponses, a ensuite apporté une solution technique intégrant cet aspect de la commande.

Le jury a constaté des manquements à la conception de l'extension, comme en ce qui concerne les possibilités d'isoler la salle du Conseil Municipal du reste du bâtiment lors de sa tenue, ou par rapport aux distances à parcourir d'une aile à l'autre du bâtiment susceptibles d'atteindre près de 195 mètres en raison de sa forme d'ensemble « en peigne ». Ces aspects relevant d'un manque de maturité du projet ont confirmé l'appréciation générale du jury sur le faible niveau de rendu des candidats. Quoi qu'il en soit, rien de rédhibitoire n'apparaissait dans le projet S pour compromettre une éventuelle réalisation.

Le jury a néanmoins remis en cause des choix correspondant aux orientations de la maîtrise d'œuvre, notamment en ce qui concerne le traitement du bâtiment, d'une modénature architecturale relevant plus d'un programme de logements que d'un bâtiment architectural voulu emblématique dans la reconquête du centre ville de Noisy-le-Grand.

C'est pourquoi, en conclusion, le jury du concours a préféré ne pas donner suite en raison d'un manque d'affinage des différents projets présentés, et de choix architecturaux ne correspondant pas aux attentes du maître d'ouvrage.

La faisabilité du programme tel que défini dans cette consultation, devant associer une extension de la Mairie sur 10 000 m² SHON environ, une réhabilitation du bâtiment historique, ainsi que l'implantation d'une salle des fêtes, n'était donc pas remise en cause, la déclaration sans suite du concours provenant d'un faible niveau des rendus, combiné avec une maturité insuffisante des parti-pris des architectes. La conclusion de l'avis rendu par le jury de concours le 24 juin 2004 en atteste d'ailleurs clairement :

« En conclusion, le jury ne donne pas un avis favorable sur les projets C et S, ceux-ci étant jugés peu satisfaisants sur les principaux critères de jugement des offres tels que définis au règlement du concours.

Par ailleurs, le jury estime que la qualité des prestations fournies par les candidats n'est pas à la hauteur de ce qui était demandé dans le cadre du règlement de concours, qui précisait un rendu de projet au niveau APS ».

Dans ses observations définitives, et pour pouvoir maintenir sa critique sur ce point, la Chambre se borne à remarquer *« que ce rôle d'architecte, que la commune s'était interdit de jouer, a pourtant été endossé sans difficulté pour écarter un éventuel site d'accueil, le square Marius-Serelle, motivant son refus par l'impossibilité d'ériger ces deux éléments du programme sur un terrain d'environ 7 000 m². Par conséquent, les mêmes causes engendrant les mêmes effets, la commune ne pouvait pas ignorer les implications d'une surface limitée sur la possibilité de réaliser le projet »* (p. 24).

Mais ce qui vaut pour le square Marius-Serelle ne saurait valoir pour le site de l'îlot mairie : d'abord parce que sa superficie est bien moindre, près de la moitié et ensuite, et surtout, parce que ce sont d'autres contraintes, dont la portée ne pouvait être appréciée que par des architectes et auxquelles les candidats au concours d'architecture n'ont pas su correctement répondre, qui ont conduit à la déclaration sans suite de celui-ci. Du reste, la Ville observe que, dans le même paragraphe, et non sans se contredire, la Chambre ajoute que *« l'impossibilité découlait moins de la surface limitée du site que des contraintes posées par la commune (superficie du square, près de 40 % de la surface de l'îlot, vue dégagée sur la Marne interdisant la construction de la salle de spectacle en bas de la parcelle...) »*.

Ceci est du reste suffisamment attesté par le simple fait que c'est dans le cadre du dossier d'enquête publique préalable à la DUP (2003) que la Ville a considéré que *« la superficie limitée (7000m² environ) du square Marius Serelle ne permettait pas d'accueillir les deux éléments de programme »*. A ce stade du projet, la Ville n'a donc nullement endossé le rôle d'architecte, ce n'était ni sa mission ni le moment, le dossier d'enquête publique devant à cet égard contenir un certain nombre de documents et informations mais non un projet architectural à proprement parler, dont l'élaboration est réservé à des architectes et dans le respect des procédures prévues par la loi du 12 juillet 1985 relative à la maîtrise d'ouvrage publique et à ses rapports avec la maîtrise d'œuvre privée.

La Chambre ne saurait donc se prévaloir sans faire de distinction ni s'embarrasser de nuances du fait que le square Marius Serelle a été écarté, en mettant ainsi sur le même plan les moyens mis en œuvre par la Ville pour identifier l'insuffisance évidente des 7000 m² de terrain du terrain Marius Serelle et l'incapacité des maître d'œuvre à établir un véritable projet architectural satisfaisant sur l'îlot de la mairie dont la superficie est environ 50 % plus vaste. On ajoutera que, même pour le dossier de DUP, la Ville n'a pas « endossé » le rôle d'autres corps de métier, puisque, ainsi que le relève le commissaire enquêteur dans son rapport (p. 23/35), la Ville « *s'est adjoint les compétences de professionnels (urbanistes, architectes, paysagistes) [et] le dossier a fait l'objet d'études préalables sérieuses* ».

En conclusion sur ce premier point, la déclaration sans suite du concours ne résulte nullement d'un prétendu caractère « *irréaliste* » du projet global auquel celui-ci avait vocation à répondre.

• Le séquençage des marchés de maîtrise d'œuvre

↳ **La désignation éventuelle de deux maîtres d'œuvre différents pour réaliser l'opération d'extension de l'Hôtel de Ville et la salle des fêtes n'est pas contradictoire avec la cohérence architecturale recherchée**

Sur ce second point, la Ville conteste le fait que la réalisation en deux temps de l'extension de la mairie et de l'équipement culturel impliquait « *le risque que ce séquençage ne dénature cette cohérence si un autre cabinet devait être choisi* », la Chambre ajoutant, dans ses observations définitives, un élément supplémentaire tenant au fait que le second cabinet d'architecte n'aurait pu utiliser les plans élaborés par le premier en vertu du règlement du premier concours.

La Ville s'étonne avant tout de ce qu'une telle critique, qui porte sur une pure hypothèse de réalisation d'un risque, et qui, participant de l'appréciation d'une cohérence urbanistique ou architecturale, est formulée en opportunité, puisse être exprimée par la Chambre. Outre le fait que, si cela être le cas, **on ne voit pas en quoi cela serait irrégulier**, la Ville ne peut en effet que s'étonner de ce que le contrôle de la Chambre s'étende aux domaines architecturaux et esthétiques et aille donc jusqu'à apprécier – et critiquer – le fait que, potentiellement, le projet de l'architecte chargé de la réalisation de l'équipement culturel puisse ne pas être pleinement en harmonie avec celui de son confrère ayant pris en charge la réalisation de l'extension de l'hôtel de ville.

Au surplus, si le Code des marchés publics, à partir de janvier 2004, ne permet plus de confier sans mise en concurrence au même maître d'œuvre l'extension d'un ouvrage existant lorsque l'unité architecturale ou paysagère le justifie, **cela n'implique pas nécessairement, si l'opération est réalisée en deux temps et donne lieu à la conclusion de deux marchés, susceptibles d'être attribués à deux architectes distincts, une dénaturation de la cohérence recherchée.**

D'abord, si une cohérence d'ensemble était recherchée, cela n'allait pas jusqu'à considérer, comme semble le faire la Chambre au vu des articles du Code des marchés publics qu'elle cite, que l'équipement culturel, qu'est la salle des fêtes, serait une extension de la mairie proprement dite. En d'autres termes, le choix d'un maître d'œuvre distinct pour la seconde phase n'aurait pas été rédhibitoire.

On ajoutera que, même si l'on ne peut jamais prévoir à l'avance le résultat d'une procédure de mise en concurrence, l'architecte choisi pour la première phase pouvait potentiellement parfaitement être également sélectionné pour la seconde phase. En tout état de cause, cette possibilité n'était pas exclue.

Ensuite, **le risque de dénaturation de la cohérence du projet global n'existe en pratique que dans la perspective de la Chambre.** En effet, ainsi qu'elle le relève en page 23 de ses observations, mais sans en tirer les conclusions qui s'imposent, si, lors de la première phase, il n'est prévu que la réalisation de l'extension de la mairie, le maître d'œuvre devait néanmoins préserver un emplacement pour l'équipement culturel afin de conserver au projet sa cohérence d'ensemble ; l'article III précité du Règlement du concours, on l'a vu, était parfaitement clair à ce sujet. **Peu importe en conséquence que pour la direction des travaux lors de la réalisation de l'équipement culturel un autre maître d'œuvre soit le cas échéant choisi, puisque l'implantation de son gabarit devait avoir été prévue dans les plans dressés lors de la première phase, précisément afin de conserver au projet d'aménagement de l'îlot mairie sa cohérence d'ensemble.**

On ajoutera que, naturellement, lors de l'élaboration des documents de la consultation relatifs au second concours, **la Ville n'aurait pas manqué d'imposer comme exigences le respect des volumes et styles** issus de la première phase de reconquête de l'îlot mairie et notamment de l'extension de l'hôtel de ville, si bien que **le risque que le second architecte « ne dénature cette cohérence » n'aurait tout simplement pas existé parce qu'il n'aurait tout simplement pas été accepté.**

Il est dès lors indifférent que, comme le relève la Chambre, le règlement du concours limitait les possibilités de réutilisation par la Commune des prestations et plans de l'architecte choisi pour l'extension de l'hôtel de ville. On ajoutera que cette analyse est du reste erronée puisque le CCAP qui, lui, à la différence du règlement, fait partie des pièces contractuelles prévoyait expressément, si nécessaire, dans son article 25 « Utilisation des résultats », que : « *l'option retenue concernant l'utilisation des résultats et précisant les droits respectifs du maître de l'ouvrage et du maître d'œuvre en la matière est l'option B telle que définie au chapitre IV du CCAG-PI (art. 19 à 27 inclus)* » ; or, l'article B-20 du CCAG - PI permet la réutilisation par la personne publique des résultats des prestations dès lors qu'il s'agit de satisfaire aux « *besoins précisés par le marché, que ces besoins lui soient propres ou qu'ils soient ceux de tiers désignés dans le marché* ».

De tout ceci, il résulte que les critiques formulées sur cette question non seulement ne peuvent être acceptées car n'étant pas fondées mais, au surplus, sont davantage formulées en termes d'opportunité que de droit ou même simplement de bonne gestion.

4.2.3 - Le bail emphytéotique administratif (BEA)

La troisième phase identifiée par la Chambre et au titre de laquelle celle-ci poursuit ses critiques porte sur la procédure de passation du BEA, la Chambre critiquant le fait que le projet de BEA ait été abandonné au bout de quinze mois, en raison de conditions financières trop onéreuses pour la ville et de la perte de contrôle que ce montage engendrait également pour elle.

Suite à l'abandon du premier concours, la collectivité locale, déterminée dans sa volonté de mener à son terme le projet d'extension et de réhabilitation de l'hôtel de ville, et soucieuse d'engager dans les meilleurs délais une réflexion sur le choix d'une procédure qui lui permettrait de réaliser ce projet d'extension et de rénovation de l'hôtel de ville en prenant exemple sur l'opération engagée par l'Etat et plus précisément par le Ministère des finances sur le quartier du mont d'Est dans ce qu'il est convenu d'appeler « l'opération BERCY III » a envisagé le recours à un montage juridique qualifié de complexe, le Bail Emphytéotique Administratif (BEA).

Afin d'appréhender cette construction juridique a été sollicitée la collaboration d'un cabinet d'avocats qui au travers de consultations et d'échanges a accompagné la ville dans cette réflexion. Avant de critiquer l'abandon de la procédure de BEA, la Chambre critique le fait qu'elle n'ait pu obtenir une copie de ces consultations juridiques.

En réalité, et notamment au regard des éléments complémentaires figurant dans les observations définitives, la Ville ne saurait accepter les reproches formulés sur ces deux points par la Chambre, reproches qui sont du reste aussi bien fondés sur une appréciation inexacte des faits que sur des analyses juridiques lui paraissant erronées.

• Sur la communication des consultations juridiques

↳ Le principe général et absolu du secret professionnel attaché aux consultations des avocats

Tout d'abord, c'est à tort que la Chambre persiste à demander la communication des consultations juridiques établies, sur ce sujet, par le cabinet d'avocat sollicité, pour éclairer son analyse, et, surtout, persiste à considérer qu'elle aurait droit à cette communication malgré le caractère absolu du secret professionnel dont elles sont revêtues.

En effet, en application des dispositions de l'article 66-5 de la loi du 31 décembre 1971, il s'avère que : « *En toutes matières, que ce soit dans le domaine du Conseil ou dans celui de la défense, les consultations adressées par un avocat à son client ou destinées à celui-ci [...] sont couvertes par le secret professionnel* ».

A cet égard, et **loin de refuser directement par principe la communication de ces consultations, la Ville s'est au contraire très légitimement interrogée sur la portée de ces dispositions et sur l'éventualité que puissent y déroger ou y faire obstacle** les pouvoirs d'investigation des membres des juridictions financières. Elle a en conséquence sollicité sur ce point **Monsieur le Bâtonnier de l'ordre des avocats**, Christian Charrière Bournazel, qui a réaffirmé dans une correspondance adressée au maire de Noisy-le-Grand en date du 30 septembre 2008 le caractère secret des relations entre un avocat et son client en ces termes : « *La commission de déontologie en charge du secret professionnel et de la confidentialité des échanges entre avocats et moi-même avons considéré que le client de l'avocat au profit de qui le secret est institué peut évoquer son droit à une relation confidentielle avec son avocat pour refuser la communication des consultations qui lui sont réclamées par la Chambre Régionale des Comptes. En effet la réponse ministérielle n° 005348 parue au Journal Officiel du Sénat le 30 décembre 2004 p 2235 dans la ligne d'un arrêt du Conseil d'Etat rendu le 27 mai 2005, a indiqué clairement que les magistrats financiers qui souhaitent obtenir la communication de consultations juridiques établies par les avocats pour le compte des collectivités publiques peuvent se heurter à des refus fondés sur des dispositions de l'article 66.5 de la loi n° 71.1130 du 31 décembre 1971 relatif au secret professionnel de l'avocat* ».

Par conséquent, en application du principe du secret professionnel couvrant les relations entre l'avocat et son client, il ne peut être fait droit à la demande de la Chambre de recevoir communication des consultations susvisées et c'est donc légalement que celle-ci s'est vue opposer une fin de non-recevoir.

Dans ses observations définitives, la Chambre tire toutefois argument de l'arrêt du Conseil d'Etat *Département de l'Essonne* du 27 mai 2005 (req. n° 268564), évoqué dans la réponse du Bâtonnier précitée, pour affirmer que « *la communication n'est donc nullement exclue par principe* » et que « *ce qui a été établi s'agissant des membres de la commission permanente pourrait également s'appliquer aux magistrats des juridictions financières qui sont astreints au secret professionnel ce qui garantit la préservation de la confidentialité des documents communiqués* ».

En réalité, la Chambre se méprend totalement sur la portée de l'arrêt en cause, qui dit très exactement l'inverse.

Dans cet arrêt, un conseiller général demandait communication de consultations juridiques établies pour le compte d'un département par un avocat et fondait sa demande sur deux dispositions : la loi n° 78-753 du 17

juillet 1978 relative à la communication des documents administratifs et le droit des élus départementaux à être informé des affaires du département qui font l'objet d'une délibération (article L. 3121-18 du Code général des collectivités territoriales).

Or, sur le premier point, si le Conseil d'Etat admet qu'une consultation établie pour une personne publique constitue un document administratif au sens de la loi de 1978, **il rappelle néanmoins que l'article 6 de cette loi exclut la communication des documents administratifs dont la consultation ou la communication porterait atteinte aux secrets protégés par la loi, ce qui est précisément le cas, en vertu de la loi du 31 décembre 1971, des consultations établies par des avocats ; il en déduit donc logiquement que ces dernières ne peuvent être communiquées sur le fondement de la loi du 17 juillet 1978.** Et, sur le second point, le Conseil d'Etat estime que, si l'on ne peut exclure qu'un membre du conseil général puisse se prévaloir de son droit à l'information pour les affaires faisant l'objet d'une délibération pour obtenir copie d'une consultation juridique, il précise toutefois qu'il appartient au président du conseil général, sous le contrôle du juge, d'une part, d'apprécier si cette communication se rattache à une affaire qui fait l'objet d'une délibération du conseil général et, d'autre part, eu égard à la nature de ce document, de s'assurer qu'aucun motif d'intérêt général n'y fait obstacle, avant de procéder, le cas échéant, à cette communication selon des modalités appropriées ; solution là encore logique puisque le conseiller général est membre du conseil général pour qui la consultation a été rédigée, et n'est nullement un tiers.

En revanche, dès lors qu'il n'aura pas échappé à la Chambre qu'elle constitue un tiers par rapport à la commune, elle se trouve dans le premier cas de figure, c'est-à-dire celui d'une personne disposant certes d'un droit à communication **mais d'un droit qui, en l'espèce, doit nécessairement céder devant le principe général et absolu du secret professionnel attaché aux consultations des avocats.** On ajoutera qu'il est indifférent que ses membres soient également soumis au secret professionnel puisque, ce détail lui ayant apparemment échappé, l'article 66-5 de la loi du 31 décembre 1971 ne contient nulle dérogation au profit de personnes qui seraient elles-mêmes soumises au secret professionnel.

Le refus opposé par la commune n'est donc pas irrégulier ; il est au contraire la conséquence d'une application rigoureuse de la loi.

• Sur le BEA proprement dit

Ensuite, la Ville ne peut davantage accepter les critiques de la Chambre quant à l'abandon du projet de BEA, la Chambre refusant le fait qu'elle ait pu renoncer en raison de conditions financières trop onéreuses pour la ville et de la perte de contrôle que ce montage engendrait également pour elle, et ce, au motif qu'elle aurait dû s'en apercevoir dès le début de la procédure, et critiquant donc le retard induit selon elle.

↳ Une procédure conduite seulement en 8 mois

La Ville s'étonne d'abord que la Chambre qui indique que les consultations juridiques qu'elle n'a pu examiner « *constituent un élément indispensable à l'analyse complète de la procédure examinée* » n'hésite pourtant pas à formuler des critiques : même si elles le sont pour l'une d'elles sous forme d'alternative, en raison de l'incertitude qui est la sienne, il n'en reste pas moins que seuls des reproches sont formulés, **la Chambre ne considérant jamais que, peut-être, les choix de la Ville ont pu être fondés et témoigner au contraire d'une saine gestion et d'un souci de bon usage des deniers publics.**

Ceci étant relevé, la Ville tient d'emblée à réfuter l'affirmation selon laquelle, de la procédure de BEA, il aurait résulté un retard supplémentaire de 15 mois pour le démarrage du dossier de réalisation du projet d'extension de l'hôtel de ville.

En effet, **l'engagement d'une procédure visant à la conclusion d'un BEA n'a pas été conduit dans un délai de 15 mois mais seulement de 8 mois.** En effet l'appel public à la concurrence a été lancé le 18 février 2005 et la procédure s'est terminée le 13 octobre 2005, date du courrier d'information au candidat **soit 8 mois pour conduire et procéder à une analyse approfondie d'un projet qui allait engager la collectivité locale pour les 50 ans à venir.** Ce délai de huit mois, et non de 15 mois, ne **peut être qualifié de délai exorbitant** s'agissant de mener à bien une opération d'extension visant à la construction de 8 700 m² utiles de locaux administratifs et procéder à la rénovation du bâtiment existant.

D'une manière générale, et à titre préliminaire, il convient de rappeler qu'une collectivité publique peut parfaitement décider de ne pas donner suite pour un motif d'intérêt général à la passation d'un contrat public. Une telle faculté est du reste expressément prévue par le droit communautaire, seul applicable à la passation d'un BEA, qu'il s'agisse de l'article 8 de la directive 93/37 du 14 juin 1993 relative aux marchés publics de travaux, sous l'empire de laquelle a été conduite la procédure de passation en cause (et disposant que : « *Les pouvoirs adjudicateurs informent dans les moindres délais les candidats et les soumissionnaires des décisions prises concernant l'adjudication du marché, y inclus les motifs pour lesquels ils ont décidé de renoncer à passer un marché pour lequel il y a eu mise en concurrence ou de recommencer la procédure* »), ou de l'article 41 de la directive 2004/18 du 31 mars 2004, entrée en vigueur depuis.

La Ville relève toutefois que, dans ses observations définitives, la Chambre en prend acte et ne se borne plus qu'à critiquer les motifs justifiant l'absence de conclusion du BEA. Ces deux motifs, conditions financières trop onéreuses et perte de contrôle de la Ville, seront néanmoins repris.

↳ **Des conditions financières trop onéreuses qui ne pouvaient être connues qu'à l'issue de la procédure**

En premier lieu, sur les conditions financières, en application desquelles la commune aurait pu envisager de payer l'extension de l'hôtel de ville 1,72 fois son prix soit 61 605 k€ TTC par le biais d'un loyer sur 25 ans, la Chambre considère que la commune ne pouvait ignorer qu'elle ne pourrait pas récupérer par le biais du Fonds de compensation de la TVA (FCTVA) la TVA grevant les loyers et, donc, exciper du caractère onéreux du BEA pour ne pas y donner suite. **Cette appréciation est cependant doublement erronée.**

D'une part, il est à cet égard naturellement parfaitement possible à un pouvoir adjudicateur de renoncer à conclure un contrat si, aux termes de la mise en concurrence qu'il a menée à cet effet, la conclusion du contrat risquerait de se révéler trop onéreuse pour les finances de la collectivité. Il serait d'ailleurs paradoxal qu'une juridiction financière vienne le reprocher. Bien plus, il a toujours été admis par la jurisprudence qu'une collectivité publique pouvait décider de mettre un terme à une procédure de mise en concurrence pour un motif tiré du caractère trop onéreux des offres reçues (TA Melun, 30 décembre 2003, *Préfet du Val-de-Marne c/Office de l'habitat social d'Alfortville*, BJCP 2004, p. 317). Dans le même ordre d'idées, il a été jugé qu'une Collectivité peut parfaitement décider non seulement de ne pas renouveler un contrat pour un motif purement financier (CE 24 avril 1959, *Burfin*, Rec. p. 264 ; CE 8 janvier 1960, *Lafon*, Rec. p. 15 ; CE 18 mars 1963, *Cellier*, Rec. p. 189 ; CE 2 mai 1969, *Société d'affichage Giraudy*, Rec. p. 238 ; CE 23 juin 1986, *Thomas*, RFDA 1987, p. 194, concl. Stirn : reconnaissant le « droit de dénoncer le contrat à l'une de ses échéances pour renégocier, sur des bases financières nouvelles, un nouveau contrat avec le même partenaire ou, le cas échéant, avec un tiers ») mais même de le résilier pour ce motif (CE 31 mai 1989, *Société Ducoeur et Bayssac*, req. n° 66683, RDP p. 1814, obs. Llorens). C'est dire si, en amont, elle peut décider de s'abstenir de le conclure.

D'autre part, s'agissant de l'impossibilité de récupérer la TVA par le biais du FCTVA, il convient de préciser deux choses.

Premièrement, ce sont bien **les conditions globalement trop onéreuses proposées par les candidats qui ont joué en l'espèce dans la décision d'abandon comme l'indique le courrier envoyé aux candidats** : « les différentes propositions des candidats notamment concernant leurs volets techniques et financiers ont mis en évidence la nécessité de devoir établir et réorganiser ce projet de construction sur des bases nouvelles... De même il est apparu à la ville que les modalités juridiques et financières qui encadraient la réalisation du projet s'avéraient présenter des risques pour les collectivités, des risques que celles-ci ne souhaitaient pas assurer » (extrait de la lettre envoyée aux candidats du 13/10/2005). Simplement, l'impossibilité de récupérer la TVA n'a fait **qu'accroître ce caractère onéreux** puisqu'il fallait bien évidemment ajouter 19,6 % aux prix proposés. Elle a constitué, en un mot, **un facteur aggravant et non un facteur déterminant** comme l'écrit la Chambre dans ses observations définitives. La Chambre ne fait d'ailleurs

que confirmer ce point lorsqu'elle relève ensuite que le coût des travaux TTC était plus élevé dans le cadre du BEA que dans celui du premier concours. La ville faisait, ainsi, *a posteriori*, le constat que bien qu'ayant fait appel à une procédure susceptible de conduire, en raison de la globalité de la délégation consentie à un maître d'ouvrage privé, à des économies, cette opération se révélait finalement excessivement coûteuse.

Deuxièmement, la question de l'éligibilité ou non au FCTVA des loyers d'un BEA était à l'époque loin d'être aussi évidente que ce que la Chambre peut penser aujourd'hui avec quatre ans de recul. A défaut, la Ville regrette de ne pas avoir saisi pour avis la Chambre sur cette question en 2004 puisque celle-ci croit pouvoir affirmer que, « *au moment où la commune a pris sa décision, aucun flou juridique ne pouvait être avancé quant à la question de l'éligibilité des loyers au FCTVA* ». En effet, ainsi que la Ville l'a déjà indiqué dans sa réponse aux observations provisoires, **la jurisprudence rendue à la fin de l'année 2005 par le Conseil d'Etat** n'a du reste pas totalement levé toutes les **incertitudes en la matière** (CE 7 novembre 2005, *Ministre de l'Intérieur c/ Commune d'Orange*, req. n° 267163, AJDA 2006, p. 608, note Levoyer), à tel point d'ailleurs que **le législateur a dû intervenir expressément en 2008** (loi n° 2008-735 du 28 juillet 2008, venant modifier l'article L. 1615-13 du Code général des collectivités territoriales).

Sur ce point, la Ville s'étonne des objections de la Chambre, qui considère la jurisprudence « *non transposable au cas de Noisy-le-Grand* » et la loi du 28 juillet 2008 « *postérieure à celle-ci* » : en effet, si la jurisprudence en cause n'est selon elle pas transposable au cas du BEA, **c'est bien la preuve que la première décision rendue par le Conseil d'Etat, en 2005 qui plus est, ne levait pas toutes les incertitudes et, si la loi de 2008 est évidemment postérieure à la décision de la commune, cela ne fait là encore que confirmer l'incertitude mentionnée** puisque, si la loi venant régler la question (qui existait donc et existait encore en 2008) avait été adoptée en 2004, la Commune aurait pu se fonder dessus pour le choix de la procédure à mettre en œuvre.

Il est donc curieux que la Chambre maintienne sa critique du motif de renonciation tiré du caractère trop onéreux des offres accentué par l'impossibilité de récupérer la TVA puisqu'elle ne fait que confirmer implicitement l'incertitude qui, quoi qu'elle en dise, existait bien à l'époque sur cette question.

• Sur le contrôle par le « maître d'ouvrage »

La Chambre indique que la Ville ne pouvait ignorer qu'elle ne pouvait pas avoir en l'espèce la qualité de maître d'ouvrage, puisque c'était justement le fait que l'emphytéote assure la maîtrise d'ouvrage de l'opération qui lui permettait de recourir légalement à ce type de montage contractuel.

↳ **Le libre choix du maître d'ouvrage : l'absence de conclusion du contrat**

La Ville n'ignorait pas, naturellement, dès le lancement de la procédure de passation, qu'elle ne serait pas maître d'ouvrage et, à ce titre, n'assurerait pas la responsabilité de la direction de l'opération de construction. Mais **cette circonstance ne saurait l'obliger à accepter pour autant des projets architecturaux ne lui convenant pas, tels que ceux présentés par tous les candidats.** La spécificité de la réalisation d'un Hôtel de Ville, qui implique, la prise en compte de lieux de réunion hautement symbolique tels la salle des mariages, la salle du Conseil Municipal, le lieu de proclamation des résultats des scrutins électoraux, ne s'apparente pas à une simple construction en chaîne de bureaux d'une entreprise ordinaire. N'étant pas maître d'ouvrage, elle n'aurait pu, par la suite, contraindre les candidats à modifier leurs projets, pas plus qu'elle ne pouvait en amont définir elle-même un projet architectural parfaitement détaillé. **Mais elle n'était symétriquement pas davantage tenue pour sa part de choisir forcément l'un des projets et de contracter obligatoirement avec son auteur.** C'est, du reste, exactement le même cas de figure que celui afférent aux conditions financières : le pouvoir adjudicateur ne peut pas définir à l'avance le montant du contrat puisque celui-ci résultera des offres faites et du choix de l'une d'entre elles. Mais il peut toujours renoncer à conclure le contrat si aucune de ces offres ne le satisfait sur ce point.

Sur ce point, la Chambre indique dans ses observations définitives, élément ne figurant pas dans ses observations provisoires, que *« le fait de ne pas être maître d'ouvrage, ce qu'elle savait dès l'origine, ne l'empêchait pas de refuser des projets architecturaux ne lui convenant pas, tels ceux présentés par tous les candidats ».*

Là encore, la Ville s'étonne de ce que la Chambre maintienne dans ses observations définitives la critique d'un motif de renonciation à la procédure alors qu'elle ne fait ni plus ni moins qu'acquiescer à l'explication fournie en réponse aux observations provisoires : en effet, en refusant d'attribuer le BEA à l'un quelconque des différents candidats, la Ville n'a rien fait d'autre que refuser une série de projets architecturaux ne lui convenant pas et plus précisément ceux présentés par tous les candidats.

4.2.4 - Le second concours et la modification de la DUP

La Chambre critique ici le fait que, alors qu'elle savait depuis juin 2004 quelle évolution elle entendait donner au projet d'extension de la mairie, la ville a attendu le conseil municipal du 15 décembre 2005 pour approuver le dossier d'enquête publique en vue de la modification de la DUP.

↳ **L'impossibilité juridique d'engager la modification du dossier de DUP avant l'aboutissement de la procédure du BEA**

Le principal motif de critique tiendrait au fait que la ville aurait dû, par souci d'« *optimisation du temps* », lancer cette procédure de modification dès juin 2004 et non un an et demi après ; le second motif, de légalité cette fois-ci, évoqué par la chambre, tiendrait au fait que, puisque le projet avait fait l'objet d'une modification tenant à la réduction de moitié de l'objet de l'opération (indépendamment de la variation du coût de plus de 66 % entre l'avis du premier concours et celui du BEA), il aurait été nécessaire de modifier la DUP et pas seulement de la proroger, ce qui aurait dû conduire la commune à initier cette procédure d'enquête modificative dès juin 2004 et non en fin de procédure, sauf à tenir pour acquis ou indifférents les résultats de l'enquête publique relative à un projet déjà défini dès cette même date et concrétisé par le lancement de la procédure de passation du BEA.

Le premier motif de critique est doublement inopérant dans la mesure où, **d'une part**, il s'agit là d'une pure question d'opportunité, et que **rien n'interdit à une personne publique de mener successivement plutôt que de front des procédures qui, au surplus, relèvent de législations distinctes** et, au sein de ses services, de services différents et que, **d'autre part, l'abandon du projet de BEA a finalement rendu inexistant ou indolore le retard dans la procédure de DUP** que la Chambre estime devoir implicitement dénoncer.

Sur ce point, la Chambre considère en outre, dans ses observations définitives, que « *la circonstance que la procédure de BEA n'ait pas abouti est inopérante dans la mesure où il paraît logique qu'un maître d'ouvrage ne s'aventure pas dans une procédure s'il n'en attend pas un résultat positif* ». Un tel raisonnement ne vaut toutefois que lorsqu'aucune chronologie n'est imposé, mais **il en va différemment lorsqu'existe un nécessaire phasage des procédures, lequel conduit en outre à écarter le second reproche de la Chambre.**

Le second motif de critique est en effet erroné en droit. Certes, sauf à ce que l'enquête publique menée ne soit un faux-semblant, les résultats de celle-ci sont théoriquement susceptibles de conduire la personne publique bénéficiaire de la DUP à faire évoluer son projet pour tenir compte des éventuels résultats de cette enquête, qu'il s'agisse d'un avis défavorable du commissaire-enquêteur, ou de la formulation de réserves par celui-ci, ou encore de la nécessité de prendre en compte telle ou telle observation du public. Mais, pour autant, en lançant un avis d'appel public à la concurrence portant sur un certain projet un an et demi plus tôt, le maître d'ouvrage n'a, en l'espèce, nullement entendu signifier, comme la Chambre paraît le penser, que « *les résultats de l'enquête, qu'il anticipe en les postulant favorables, lui sont indifférents* ».

En effet, dans le cadre d'un BEA, et comme la Chambre l'a souligné auparavant, c'est le futur emphytéote qui aura la qualité de maître d'ouvrage ; et c'est donc lui qui, pour l'essentiel, définira les contours mais surtout le détail du projet pour lequel une DUP a été ou doit être demandée.

Ce n'est donc, dans le cadre de travaux réalisés en BEA, qu'au terme de la procédure de passation y afférente que la collectivité publique bénéficiaire sera en mesure de fournir, dans le dossier d'enquête publique, des éléments tels que « *le plan général des travaux, les caractéristiques principales des ouvrages les plus importants, l'appréciation sommaire des dépenses* » que requiert l'article R. 11-3 du Code de l'expropriation pour cause d'utilité publique (dans sa rédaction en vigueur en juin 2004 comme en décembre 2005).

La solution préconisée par la Chambre aurait sans doute pu conduire à une « *optimisation du temps* », **mais au risque, à prendre sérieusement en considération, d'une annulation de la DUP modificative en raison d'un dossier d'enquête publique insuffisamment précis ou complet. Ainsi, et ce seul élément interdit de suivre la Chambre** lorsqu'elle croit pouvoir affirmer dans ses observations définitives que lorsque la Commune « *met fin à la procédure du premier concours, tous les documents et informations requis par l'article R. 11-3 du code de l'expropriation pour cause d'utilité publique sont en sa possession, rendant indifférent que la procédure choisie soit celle du BEA ou que ces éléments soient fournis par l'emphytéote* » (p. 30), l'appréciation sommaire des dépenses que doit comprendre le dossier d'enquête publique doit comporter l'indication, non seulement du montant des acquisitions foncières à réaliser, mais aussi du coût des travaux et des aménagements projetés (CE 5 mars 1997, *Lurquin*, req. n° 125410, Rec. p. 873), ce que **la ville n'aurait ici pu connaître avant le choix de l'emphytéote**, puisque, **comme la Chambre l'a souligné**, le montant des offres dans le cadre du BEA était plus élevé que dans le cadre du premier concours. En revanche, dans le cas d'un contrat et d'une procédure où la collectivité publique est directement maître d'ouvrage, il lui est naturellement possible de connaître ces éléments avec davantage d'acuité et ce, dès le lancement de la procédure de passation ; elle n'est donc pas contrainte d'attendre l'issue de celle-ci et peut, là, effectivement mener de front ladite procédure et celle relative à l'obtention ou à la modification d'une DUP.

L'impossibilité de lancer la procédure afférente à la DUP à la date avancée par la Chambre conduit en outre à écarter le reproche selon lequel il y aurait « *eu en l'espèce un manque de transparence dans la conduite de cette opération d'aménagement* » : **la transparence revendiquée a en effet toujours été mise en œuvre**, et c'est l'inverse qui se serait produit si la Commune avait communiqué de façon prématurée et sur de pures hypothèses et suppositions.

On peut encore ajouter que, s'agissant de la référence que fait la Chambre à l'arrêt *Association Aquitaine Alternatives* (note de bas de page n° 62), que la Ville a mentionné dans sa réponse à un autre passage des observations, **il y a lieu de préciser que cette référence est abusive** car l'on ne peut nullement transposer à l'enquête préalable à la déclaration d'utilité publique la solution que retient cet arrêt en ce qui concerne la concertation prévue à l'article L. 300-2 du Code de l'urbanisme. Il juge en effet que « *la concertation prévue par les dispositions précitées doit se dérouler avant que le projet ne*

soit arrêté dans sa nature et ses options essentielles », ce qui est donc exactement l'inverse de la DUP pour laquelle le dossier d'enquête doit décrire précisément un projet sur lequel le public donnera son avis au vu d'éléments tels que « le plan général des travaux, les caractéristiques principales des ouvrages les plus importants, l'appréciation sommaire des dépenses ». La nécessité que le projet décrit dans le dossier d'enquête publique soit suffisamment élaboré et précisé est du reste corroboré par l'article R. 11-3 du Code de l'expropriation, qui distingue deux types de dossiers, le dossier dit complexe et le dossier dit simplifié, et par la jurisprudence rendue à ce sujet, le juge administratif ayant très clairement jugé, s'agissant du recours au dossier simplifié, que « cette faculté n'est exceptionnellement ouverte à l'administration que dans le cas où le projet est d'une nature telle que le plan général des travaux et les caractéristiques principales des ouvrages ne peuvent pas être connus à la date de l'enquête » (CE Ass. 24 janvier 1975, *Epoux Ellia*, Rec. p. 55, AJDA p. 128, chron. Franc et Boyon).

Enfin, s'agissant de la remarque de la Chambre selon laquelle la Cour administrative d'appel a annulé les arrêtés préfectoraux du 13 octobre 2003 et 24 janvier 2004 déclarant d'utilité publique le projet d'extension et de rénovation de l'hôtel de ville, **il convient de préciser** que, préalablement, le **Tribunal administratif avait reconnu la validité des arrêtés préfectoraux** déclarant d'utilité publique l'opération de rénovation et d'extension de l'hôtel de ville. L'annulation prononcée en appel, **et non encore définitive**, comme le souligne la Chambre, la Ville et l'Etat ayant engagé un recours auprès du Conseil d'Etat, **porte uniquement sur un vice de forme, vice qui résulterait de l'absence d'avis explicite du Sous Préfet** d'arrondissement lors de la transmission par ce dernier au Préfet du dossier de DUP.

Or, sans anticiper sur la décision du Conseil d'Etat, **le seul motif de l'absence d'avis explicite du sous préfet dûment saisi ne saurait être regardé comme la violation d'une formalité substantielle, qui compromettrait la réalisation d'un projet attendu** tant par la population que les services communaux.

En conclusion sur cette première série d'observations, **la Ville, qui entend souligner une fois n'avoir commis aucune irrégularité, considère que les critiques de la Chambre, qui se limitent donc à un prétendu retard, ne sont nullement fondées**. Les affirmations selon lesquelles, « si la commune avait tenu compte des fragilités du projet dès son origine, elle disposerait depuis 2007 d'une nouvelle mairie » (p. 28), et « la commune s'est attachée à un projet dont les faiblesses internes auraient dû être détectées d'emblée, notamment les implications juridiques et financières de la procédure du BEA » (p. 30), ne sont donc aucunement recevables. Ainsi qu'elle l'a démontré, la Ville aurait non seulement méconnu certaines procédures mais surtout engagé des dépenses excessives si elle avait agi dans la précipitation et sans l'approfondissement nécessaire.

4.3 - L'aménagement du centre-ville

Dans ses observations relatives à l'aménagement du centre-ville, la Chambre entend critiquer le recours au marché de définition et l'exécution du marché de maîtrise d'œuvre qui a suivi.

- Le recours au marché d'étude dit « de définition »

La Chambre critique le fait que la Ville ait recouru au mécanisme du marché d'étude appelé « marché de définition », Code des marchés publics, aux motifs, d'une part, de l'absence d'adéquation entre son objet et celui du marché de maîtrise d'œuvre subséquent et, d'autre part, de l'absence selon elle de complexité de l'opération sur laquelle a porté le marché de définition.

- ↳ **Le recours au marché de définition pour l'aménagement du Centre Ville, régulier tant en droit qu'en fait**

Ces deux séries de critiques sont toutefois dépourvues de tout fondement.

- Le recours au marché de définition au regard du marché de maîtrise d'œuvre subséquent

Tout d'abord, la Chambre critique ici le recours au marché de définition dans la mesure où, selon elle, et alors que « *cette procédure préfigure un futur marché de maîtrise d'œuvre pour une opération complexe excédant les ressources humaines du maître d'ouvrage [et que de ce fait] le marché de maîtrise d'œuvre doit comporter un lien direct et étroit avec le marché de définition dont il est issu, c'est-à-dire que l'opération qu'il sert à définir sera bien celle qui fera l'objet du marché de maîtrise d'œuvre* » (p. 31), il en aurait été différemment en l'espèce dans la mesure où « *le marché de maîtrise d'œuvre qui doit en découler ne correspond pas à l'objet de l'étude mais à une partie de cet objet* » (p. 32) et que, en conséquence, « *l'objet de l'étude diffère de celui qui fera l'objet du marché de maîtrise d'œuvre, en contradiction d'avec l'article 314 du CMP [Code des marchés publics], ce que la réponse de la commune confirme* » (p. 32).

Cette critique est doublement erronée, à la fois en droit et en fait.

En premier lieu, le postulat que fait la Chambre revient à nier totalement l'objet et l'intérêt du marché de définition, tels que ceux-ci peuvent être déduits de la présentation qui en était faite par l'article 314 du Code des marchés publics dans sa version alors en vigueur. En effet, aux termes de celle-ci : « *Les marchés d'études sont dits de définition lorsqu'ils ont pour objet d'explorer les possibilités et les conditions d'établissement d'un marché ultérieur ; ces marchés doivent permettre de préciser les buts et performances à atteindre, les techniques de base à utiliser, les moyens en personnel et en matériel à mettre en œuvre. Ils doivent également permettre d'estimer le niveau du prix des prestations, les modalités de sa détermination et de prévoir les différentes phases de l'exécution des prestations. Les prestations faisant suite à plusieurs marchés de définition ayant le même*

objet et effectuées simultanément peuvent être attribuées, sans nouvelle mise en compétition, à l'auteur de la solution retenue ».

Il en résulte en conséquence deux choses : d'une part, si le marché d'exécution subséquent, qui n'est du reste pas forcément un marché de maîtrise d'œuvre, doit donc avoir un lien avec le marché de définition, ce n'est que lorsque la personne publique entend attribuer ce marché d'exécution sans nouvelle mise en concurrence, au titulaire du marché de définition ; et, d'autre part, **et surtout, le marché de définition, chronologiquement antérieur et destiné à « explorer les possibilités et les conditions d'établissement d'un marché ultérieur »**, peut très bien, en fonction des conclusions auxquelles a abouti son attributaire, ne pas être suivi du tout par un marché d'exécution, s'il conduit à renoncer à tout projet **ou bien être suivi par un marché d'exécution dont l'objet ou le périmètre sera éventuellement plus réduit, si le marché de définition conclut à un traitement moins ambitieux du fait du caractère onéreux ou complexe du marché d'exécution ou à une exécution en plusieurs phases.**

Rapporté au domaine de l'aménagement urbain, cela signifie que, au vu des solutions et précisions apportées dans le cadre d'un marché de définition portant sur les moyens de réaménager tout un secteur, **la personne publique pourra décider de ne finalement réaménager qu'une partie de celui-ci, dans le cadre d'un marché d'exécution qui portera donc nécessairement sur un périmètre plus réduit**, parce que cela sera plus aisé à mettre en œuvre, ou comportera moins de coûts financiers ou sociaux ou tout simplement parce que le réaménagement de l'ensemble du secteur n'apparaît finalement pas nécessaire. Un marché de définition peut ainsi montrer par exemple que le réaménagement de tout le secteur envisagé en une seule phase sera trop coûteux pour les finances publiques ou nécessitera des expropriations en trop grand nombre pour être accepté par la population.

La Chambre, du reste, ne suggère pas autre chose lorsqu'elle indique en préambule (p. 31) que la conclusion d'un marché de définition *« évite aux collectivités publiques d'engager des procédures de consultation sur la base de cahiers des charges imprécis, avec le risque, soit d'une déclaration d'infructuosité, parce que les offres recueillies seraient approximatives ou manqueraient de l'homogénéité nécessaire, soit d'une adoption de solutions techniques dépassées ».*

En d'autres termes, mais cela semble avoir pourtant échappé à la Chambre, le fait que **le marché d'exécution puisse avoir un périmètre plus restreint que le marché de définition est non seulement parfaitement possible et normal, mais, loin de révéler un recours irrégulier au marché de définition**, traduit plutôt en général le fait que **cette procédure a été utilisée à bon escient et a été utile.**

En conséquence, si le marché de maîtrise d'œuvre avait porté sur un périmètre plus réduit que le marché de définition qui l'a précédé, cela

n'aurait nullement constitué une méconnaissance de l'article 314 du Code des marchés publics.

En second lieu, l'appréciation portée par la Chambre est également erronée en fait puisqu'il s'avère qu'en tout état de cause, les deux marchés ont porté sur un périmètre similaire.

En effet, selon la lecture que la Chambre fait des documents afférents au marché de définition et celle des documents relatifs au marché de maîtrise d'œuvre subséquent, ce dernier ne devrait porter que sur une partie de l'objet de l'étude du marché de définition et, plus précisément, sur un « *espace public central* » qui ne serait ni l'« *espace public majeur* » ni les 20 hectares environnant celui-ci.

Un examen attentif des différents documents contractuels et de toutes leurs clauses permet **toutefois de constater que tel n'est pas le cas.**

Ainsi, s'agissant du marché de définition, le chapeau de l'article 8 du CCAP (p. 4 et 5) **attire l'attention sur l'avenue Aristide Briand et la place de la Libération** en raison de leurs caractéristiques physiques remarquables, une surface de 1ha. Il s'agit là d'une clause de style permettant la mise en perspective du dossier et en rien d'une description de l'objet du marché. Le Règlement de consultation reprend cette présentation en indiquant dans son article 2.2 « *Caractéristiques principales* » que « *Le périmètre d'étude couvre environ 20 hectares autour d'un espace public majeur de 1 hectare* ». Extrait du dossier sans autre commentaire, ce raccourci rédactionnel pourrait éventuellement porter à confusion.

Cependant, **les pièces du dossier indiquent de façon claire que l'étude porte également sur la rue Pierre Brossolette et la place de la Résistance.**

Tout d'abord, l'article 8.1 B (p. 6 du CCAP) « *Organisation prévisionnelle du processus* » précise que les études comprennent : « *Une prestation individuelle de chaque équipe : proposition formelle d'aménagement de l'avenue Aristide Briand, de la place de la Libération, de la rue Pierre Brossolette et de leurs abords* ». Il convient de préciser qu'avant la mise en œuvre du projet, la place de la Résistance était un simple carrefour, désigné par le terme générique d'« *abords* ». De plus, les objectifs concernant la place de la Résistance et la rue Pierre Brossolette sont précisés par l'article 8.3 B (p. 11) « *Un pré programme à affiner* » : « *requalifier l'entrée de la rue Pierre Brossolette (place de la Résistance), aménager les places de la Résistance...* ». Enfin, l'annexe graphique « *Les périmètres d'étude* » repère l'avenue Aristide Briand, la rue Pierre Brossolette, la place de la Résistance et leurs abords comme « *Espace à traiter phase 2* » et délimite ainsi sans ambiguïté possible le périmètre objet de la « *prestation individuelle de chaque équipe* » prévue à l'article 8.1 B du CCAP.

Le marché de maîtrise d'œuvre a porté, comme prévu à l'origine du marché de définition et notamment par le CCAP, sur le périmètre

repéré en annexe comme « Espace à traiter phase 2 », qui recouvre donc l'avenue Aristide Briand, la place de la Libération, la rue Pierre Brossolette, la place de la Résistance et leurs abords.

Ce périmètre ne correspond en effet – cela est logique – ni à un « espace public central » jamais matérialisé dans le dossier, ni au « périmètre des 20 ha environnants » dont la raison de figurer en annexe du CCAP sous la dénomination « Périmètre d'étude phase 1 » était de guider les attributaires dans leur réflexions au cours de la phase de « travail en commun » prévue par l'article 8.B.

La ville ne peut donc suivre la Chambre lorsque celle-ci estime que le marché de maîtrise d'œuvre ne correspond pas au périmètre du marché de définition mais à une partie seulement de celui-ci.

• Le recours au marché de définition au regard de la complexité de l'opération

§ **Le recours du marché de définition n'est pas réservé aux seules opérations complexes**

La Chambre critique ensuite le recours au marché de définition en considérant que le recours à ce marché ne se justifie que lorsque « l'administration n'est pas en mesure de définir avec une précision suffisante les spécifications des prestations qu'elle souhaite acquérir » (p. 31), ce qui ne serait pas le cas en l'espèce en raison de « la capacité de la collectivité à élaborer des programmes d'aménagement et à les chiffrer » (p. 33).

Ce postulat de base s'avère erroné en droit. La Chambre, à l'inverse de ce qu'elle a par exemple fait pour le BEA ou la DUP, ne cite aucune décision de jurisprudence sur ce point ; et pour cause, car il n'en existait pas à l'époque. Mais elle ne se fonde pas davantage sur le texte même de l'article 314 du Code des marchés publics antérieur au Code de 2001, la procédure de passation des marchés de définition ayant été initiée en 2000 : elle se fonde en effet sur le commentaire de doctrine que font de ses dispositions les auteurs d'un code commenté (Llorens et Soler-Couteaux, *Code des marchés publics*, Litec, 1999, p. 895), le premier alinéa du paragraphe « 4.3.1 Le principe du marché d'étude dit de définition » (p. 31) des observations définitives en étant directement issu, commentaire selon lequel les marchés de définition « ont donc vocation à être passés dans l'hypothèse où l'administration n'est pas en mesure de définir avec une précision suffisante les spécifications des prestations qu'elle souhaite acquérir ».

En réalité, ainsi qu'on l'a vu, le texte de l'article 314 se borne à énoncer que : « Les marchés d'études sont dits de définition lorsqu'ils ont pour objet d'explorer les possibilités et les conditions d'établissement d'un marché ultérieur ; ces marchés doivent permettre de préciser les buts et performances

à atteindre, les techniques de base à utiliser, les moyens en personnel et en matériel à mettre en œuvre. Ils doivent également permettre d'estimer le niveau du prix des prestations, les modalités de sa détermination et de prévoir les différentes phases de l'exécution des prestations. Les prestations faisant suite à plusieurs marchés de définition ayant le même objet et effectuées simultanément peuvent être attribuées, sans nouvelle mise en compétition, à l'auteur de la solution retenue ». Ce n'est pas, au vu de cette rédaction - mais elle seule importe -, parce qu'un marché a pour objet d'explorer des possibilités et de préciser certains éléments que la collectivité ne peut y recourir que lorsqu'elle ne peut définir lesdits éléments seule ; **rien ne lui interdit d'y recourir pour déterminer s'il existe encore d'autres possibilités que celles qu'elle peut définir par ses propres moyens, et si elles sont le cas échéant plus avantageuses, valides ou précises.**

Bien plus, la comparaison de l'état du droit alors en vigueur, l'article 314 et celui du droit actuel est sur ce point édifiante : l'article 73 du Code des marchés publics de 2006 énonce ainsi pour sa part que : « *Lorsque le pouvoir adjudicateur n'est pas en mesure de préciser les buts et performances à atteindre, les techniques à utiliser, les moyens en personnel et en matériel à mettre en œuvre, il peut recourir aux marchés de définition. / Ces marchés ont pour objet d'explorer les possibilités et les conditions d'établissement d'un marché ultérieur, le cas échéant au moyen de la réalisation d'une maquette ou d'un démonstrateur. Ils permettent également d'estimer le niveau du prix des prestations, les modalités de sa détermination et de prévoir les différentes phases de l'exécution des prestations [...]* ».

Si le pouvoir réglementaire a estimé nécessaire, en fait dès le Code des marchés publics de 2001 annexé au décret n° 2001-210 du 7 mars 2001 entré en vigueur en septembre 2001, **d'ajouter un premier alinéa pour prévoir d'emblée que ce n'est que lorsqu'elle « n'est pas en mesure de préciser » un certain nombre d'éléments que la personne publique peut y recourir, c'est bien que, auparavant, une telle condition n'existait pas et que rien n'interdisait aux collectivités publique de conclure un marché de définition leur permettant d'explorer les possibilités et conditions d'établissement de marchés ultérieurs et d'en préciser les éléments.**

En conséquence, au vu de l'état du droit existant en 2000, la ville n'a nullement méconnu ou dénaturé le « principe » du marché de définition ; et encore moins le texte y afférent.

Sur ce point, la Chambre croit pourtant pouvoir considérer dans ses observations définitives que « *le recours à cette procédure ne saurait être vu comme une possibilité que réserverait le CMP pour affiner et valider des options, par ailleurs élaborées* » et que les marchés de définition « *ne sont donc pas une alternative à la définition d'un projet et à son chiffrage déjà obtenus par une collectivité par ses propres moyens mais ont vocation à défricher un projet, non à le confirmer* » (p. 34).

La Ville relève toutefois que des marchés qui « *doivent permettre de préciser les buts [...] à atteindre [et] les techniques de base à utiliser* » ne sont rien d'autre que des **marchés qui ont nécessairement pour objet et pour effet, lorsque des buts et techniques** seraient déjà envisagés ou connus par la collectivité, de **confirmer ou écarter ceux-ci et de déterminer s'il en existe le cas échéant d'autres**. Cette lecture est encore confirmée par la très récente décision par laquelle la Cour de justice de l'Union européenne vient de se prononcer sur la question de la compatibilité des marchés de définition avec le droit communautaire, la Cour relevant que la procédure des marchés de définition a été conçue « *pour permettre au pouvoir adjudicateur de définir, dans un premier temps, l'objet spécifique d'un marché ainsi que les moyens techniques de la réalisation de celui-ci* » (CJUE 10 décembre 2009, *Commission européenne c/ République française*, aff. C-299/08).

Il n'était donc nullement nécessaire que l'opération faisant l'objet des marchés de définition soit « complexe » pour permettre à la ville d'y recourir. On remarquera d'ailleurs que les auteurs précités, dont la Chambre a entendu se prévaloir dès ses observations provisoires, soulignent ce point dans la nouvelle édition de leur ouvrage, estimant que « *la procédure du marché de définition paraît convenir aux marchés importants sans pour autant leur être réservée* » (Llorens et Soler-Couteaux, *Code des marchés publics*, 2^{ème} éd., Litec, 2008, p. 743, note 6).

La Ville ne peut donc ici suivre la Chambre lorsque celle-ci estime que « les aménagements de surface ne [nécessitaient] sans nul doute pas le recours à un marché d'étude ». La ville pouvait en effet chercher à affiner ou valider les éléments de définition et de chiffrage qu'elle avait établis, de même qu'elle pouvait vouloir explorer de nouvelles possibilités, afin d'être certaine de faire le meilleur choix. C'est du reste la raison pour laquelle la Ville estime qu'il n'est pas davantage possible de suivre la Chambre lorsqu'elle « *s'interroge donc sur la pertinence du choix par la commune de cette procédure si son objet même, estimer le coût du futur marché, n'est même pas pris en compte* » (p. 35) : en effet, le marché de définition a un objet bien plus vaste et ne saurait être réduit, s'agissant de celui mis en œuvre et critiqué ici, à une simple estimation financière ; ce que la Chambre n'a pourtant pas ignoré puisqu'elle a noté (p. 35) que l'avis d'appel public à la concurrence relatif au marché de définition mentionnait les documents qui devraient être produits dans ce cadre, tels que programme, notice descriptive, documents graphiques ou encore délais prévisionnels.

On peut en outre s'étonner sur ce point que, pour considérer que la Ville pouvait faire la même chose que le titulaire du marché de définition, la Chambre relève qu'elle avait évalué le coût de requalification des espaces publics à 5,16 M€ TTC et que dans le cadre du marché de définition, l'évaluation est de 4,8 M€ TTC, estimant à cet égard que le coût est « *à peine différent* ». **La Chambre paraît ainsi se montrer – à juste titre naturellement – très critique lorsque l'évolution du coût d'un projet est à la hausse, mais tenir pour indifférente une évolution à la baisse**

permettant une économie de 360 000 € TTC.

Et, de la même manière, et pour conclure sur ce point, la Ville ne peut que s'étonner de ce que la Chambre critique pendant douze pages l'aménagement de l'îlot mairie au motif qu'il s'agirait selon elle d'un projet « *mal conçu dès l'origine* » (p. 18), « *dont les faiblesses internes auraient dû être détectées d'emblée* » (p. 30), et qui aurait été mal conçu en raison d'une « *mauvaise définition des besoins* » (p. 30), « *les approfondissements requis [...] ou préalables n'ayant pas été effectués* » (p. 19), et vienne ensuite fustiger le recours à un type de marché qui, selon ses propres termes, « *évite aux collectivités publiques d'engager des procédures de consultation sur la base de cahiers des charges imprécis* » (p. 31).

- Les conditions d'exécution du marché de maîtrise d'œuvre subséquent

Abordant ensuite ce qu'elle considère être ni plus ni moins qu'une « *procédure mal maîtrisée tant dans son déroulement que dans ses finalités* » (p. 34), la Chambre fait porter ses critiques, relatives aux conditions d'exécution du marché de maîtrise d'œuvre qui a suivi le marché de définition, sur deux points : l'absence de différence d'objet du marché de maîtrise d'œuvre par rapport au marché de définition qui l'a précédé et les évolutions dont il a fait l'objet par avenant.

Là encore, **les reproches formulés n'apparaissent pas fondés**

- La critique du « déroulement » de la procédure à travers la critique de l'absence de différence d'objet du marché de maîtrise d'œuvre par rapport au marché de définition

La Chambre estime tout d'abord que le programme du marché de maîtrise d'œuvre serait « *la copie de celui de la seconde phase [du marché de définition], augmentée des documents produits par le lauréat* » (p. 35), c'est-à-dire en fait une phase de mise au point d'un précédent marché et non un véritable marché ultérieur, ce que le Code et la jurisprudence du Conseil d'Etat prohiberaient. En d'autres termes, les deux marchés (au moins en ce qui concerne sa seconde phase pour ce qui est du marché de définition) auraient strictement le même objet (puisque portant selon elle sur le même programme à réaliser par le titulaire).

↳ **Des marchés aux périmètres similaires mais aux objets totalement distincts**

La Ville s'étonne d'emblée de cette critique puisque, dans les reproches qu'elle a formulés à l'encontre du recours au marché de définition, la Chambre a clairement fait état de « *sa critique portant sur le fait que l'objet de l'étude [du marché de définition] diffère de celui qui fera l'objet du marché de maîtrise d'œuvre, en contradiction d'avec l'article 314 du CMP* » (p. 32).

La Ville voit mal à cet égard comment, dans le même temps, le recours au marché de définition pourrait être irrégulier parce que le marché de maîtrise d'œuvre subséquent porterait sur un périmètre ou un objet distinct et le recours au marché de maîtrise d'œuvre serait inutile (la Chambre ne précisant pas la conséquence qui résulterait de ses constatations) parce qu'il ne serait que la « copie » du marché de définition qui l'a précédé.

En tout état de cause, les périmètres étaient bien similaires mais, naturellement, les objets étaient distincts, puisque les marchés n'ont pas les mêmes buts et que les candidats ne devaient donc pas réaliser les mêmes prestations.

En réalité, il semble que la Chambre n'ait pas pleinement compris le sens de la réponse faite sur ce point par la Commune le 22 février 2008 à la suite d'une question qu'elle lui avait posée. La Ville a en effet indiqué que « la délibération n° 9 du 14 février 2002 a « autorisé Monsieur le Maire à négocier avec l'Atelier de l'Île un marché de maîtrise d'œuvre pour l'aménagement des espaces publics majeurs du Centre-ville ». La phase improprement appelée « négociation » prévue par le texte consiste en une mise au point administrative du marché proprement dit, conformément aux dispositions des articles 314 et 314 bis du code des marchés publics alors en vigueur ».

Ces dispositions autorisaient en effet, ainsi qu'on l'a vu, **une attribution directe du marché d'exécution à l'auteur de la solution retenue dans le cadre du marché de définition**, l'article 314 précisant *in fine* que « Les prestations faisant suite à plusieurs marchés de définition ayant le même objet et effectuées simultanément peuvent être attribuées, sans nouvelle mise en compétition, à l'auteur de la solution retenue » et l'article 314 bis, relatif à la passation des marchés de maîtrise d'œuvre, rappelant cette possibilité d'attribution directe. **Cependant, cette possibilité n'exclut pas, lorsque cela est nécessaire, de mettre au point le marché lors de sa signature**, possibilité qui du reste existait et existe encore pour l'ensemble des marchés publics.

Mais cette mise au point ne signifiait pas et n'impliquait pas que le marché de maîtrise d'œuvre n'aurait été que la copie du marché de définition sous réserve d'ajustements mineurs. Même attribué à la suite de celui-ci, il n'en conservait pas moins son propre objet, et donc sa raison d'être car sinon la Ville n'aurait jamais estimé nécessaire de le conclure. La Ville, en effet, contrairement à ce que semble penser la Chambre, n'ignorait à cet égard naturellement pas la distinction entre les deux phases de définition des besoins et de réponse à ceux-ci et donc la différence fondamentale d'objets ou de missions des marchés de définition et d'exécution.

S'agissant de cette distinction, l'arrêt cité par la Chambre ne dit pas exactement cela, **se bornant à exiger** de la personne publique, la passation sans nouvelle mise en compétition d'un marché de réalisation à la suite de la signature d'au moins deux marchés de définition n'étant qu'éventuelle, d'en donner l'indication dès le stade de l'avis d'appel public à la concurrence si

elle entend recourir à cette possibilité (CE 3 mars 2004, *Société Mak System*, req. n° 258272). En effet, la mise en concurrence du marché d'exécution subséquent pouvant, car ce n'est qu'une possibilité, être écartée ou être réservées aux seuls titulaires du marché de définition, le Conseil d'Etat a très logiquement imposé, pour que les candidats potentiels puissent décider en pleine connaissance de cause de participer à la procédure d'attribution du marché de définition, d'indiquer à l'occasion de celle-ci si son attribution conditionnera l'attribution du marché d'exécution. La décision du Conseil d'Etat est très claire puisque celui-ci juge : « *qu'en vertu du troisième alinéa précité de l'article 73 du code des marchés publics, la passation sans nouvelle mise en compétition d'un marché de réalisation à la suite de la signature d'au moins deux marchés de définition n'est qu'éventuelle et ne constitue nullement une obligation de la personne publique ; qu'en conséquence, si l'autorité administrative entend se réserver l'usage de cette possibilité, elle doit, afin d'assurer une publicité de ses intentions compatible avec les objectifs poursuivis par la directive 92/50/CE du 18 juin 1992 [sur les marchés publics de services], en donner l'indication dès le stade de l'avis d'appel public à la concurrence, et non se borner à le préciser ultérieurement* ».

Pour finir sur cette référence jurisprudentielle, la Ville relève que, « *s'agissant d'un second argument suivant lequel la passation, sans nouvelle mise en compétition d'un marché de réalisation à la suite de la signature d'au moins deux marchés de définition, ne serait qu'éventuelle, la chambre s'étonne qu'il soit soutenu car la commune a rappelé dans une réponse précédente (sous le point 4.3.2.1) que le périmètre d'étude était bien celui de l'espace public central, ce que la chambre avait constaté* » (p. 36). Mais, outre le fait que c'est également ce que rappelle le Conseil d'Etat dans l'arrêt précité, cette éventualité de la passation du marché d'exécution n'est pas étonnante puisque, ainsi que la Ville l'a clairement expliqué, les conclusions d'un marché de définition pourront parfois dissuader la personne publique de poursuivre plus avant et de réaliser le projet envisagé.

Pour conclure sur ce point, il ne saurait donc être nié le fait que le marché de maîtrise d'œuvre a bien eu, en l'espèce, un objet différent de celui du marché de définition, sinon la commune ne l'aurait tout simplement pas conclu si le marché de définition avait suffi. Et si, ainsi que la Chambre l'a précédemment relevé (p. 31), les deux phases du marché de définition portaient sur deux périmètres différents, on ne voit pas comment elle pourrait alors considérer qu'elles n'étaient pas distinctes et que tout était déjà fait à l'issue de la première phase, la seconde ne s'analysant plus qu'en « *une phase de lancement de concours de maîtrise d'œuvre* » (p. 35), qui rendrait par là-même inutile le marché de maîtrise d'œuvre subséquent.

- Les « finalités » de la procédure et les évolutions dont le marché de maîtrise d'œuvre a fait l'objet par avenant

La Chambre estime ensuite que la conclusion d'un avenant au marché de maîtrise d'œuvre, d'une part, révélerait un manque de précision des besoins

à satisfaire (en raison d'une extension du périmètre et du programme afin d'ajouter cinq voies pénétrantes partant de la ZAC alors que l'opération avait fait l'objet d'un marché de définition et que la ZAC était aménagée par la SEM dont le président est le maire), ce qui heurterait les principes posés aux articles 1^{er} et 5 du Code des marchés publics, et, d'autre part, engendrerait une modification de l'objet du marché accompagnée d'un bouleversement de l'économie du marché.

↳ **l'extension du périmètre du marché de maîtrise d'œuvre et la maîtrise des besoins**

L'ajout de cinq voies pénétrantes par voie d'avenant et non *ab initio* s'explique par diverses considérations factuelles et juridiques et, en aucun cas, **ne saurait être interprété comme manifestant une insuffisante définition préalable de ses besoins par la personne publique.**

En effet, les pénétrantes en cause, numérotées de 1 à 5, se situent aux adresses suivantes :

- 1) passage : 146 rue P Brossolette (vers ATAC)
- 2) pénétrante : 166 rue P Brossolette (vers parking)
- 3) pénétrante : 178 rue P Brossolette (vers parking)
- 4) pénétrante : place des Norottes
- 5) pénétrante : 5 avenue A. Briand (rue des archets)

Contrairement à ce qu'estime la Chambre (p. 36), la maîtrise d'ouvrage avait bien pensé à aménager 4 des 5 pénétrantes dans la continuité des espaces publics réalisés dans la ZAC du Clos Saint-Vincent et, du reste, l'une d'entre elles l'était d'ailleurs déjà (la n° 4 place des Norottes).

L'évolution a en réalité porté sur le traitement qualitatif et sur l'harmonisation des aménagements et des matériaux à mettre en œuvre, c'est d'ailleurs ainsi qu'est conçu l'avenant. Mais, si elle pouvait être supposée utile, cette mise en cohérence ne pouvait pas être certaine avant que les projets de la rue Pierre Brossolette et de l'avenue Aristide Briand ne soient connus et mis au point dans le détail. De plus, s'agissant des pénétrantes n° 1, 2, 3 et 4, il était nécessaire, pour statuer, que les études soient conduites au niveau AVP (avant-projet) sur la rue Pierre Brossolette. En effet, il s'est avéré, après une mise au point de détail, que le traitement du dénivelé important entre la rue Pierre Brossolette et le parking demandait une attention particulière, voire une reprise des aménagements existants place des Norottes.

Concernant la pénétrante n° 1, acquise par la ville auprès de la SNC Noisy Village en décembre 2003, l'aménagement de ce passage ne pouvait par ailleurs pas être pris en compte matériellement avant 2002 car le projet de construction dans lequel il s'insère n'était pas connu dans ses détails. De même, s'agissant de la pénétrante n° 5, c'est une raison technique qui a conduit à l'intégrer au marché : en cours de mise au point du projet et une fois achevée la construction de l'immeuble la surplombant, il s'est avéré

possible de déplacer une armoire France télécom initialement située rue Aristide Briand ; or, ce déplacement conduisait à retraiter le passage.

↳ **Un avenant régulier qui ne bouleverse pas l'économie du Marché**

Dans ses observations provisoires, la Chambre avançait deux motifs d'irrégularité de l'avenant n° 1 au marché de maîtrise d'œuvre : une prétendue « *rupture de l'égalité des candidats* », en raison de ce qu'elle considérait être un « *changement de périmètre du programme* », et un prétendu « *bouleversement de l'économie du marché* », en raison du fait que les composantes M2 et M3 entérinées par l'avenant auraient entraîné une hausse du coût global des travaux de 22,6 %.

En premier lieu, dans ses observations définitives, et au vu des éléments de réponse la Ville, **la Chambre abandonne la critique relative à la prétendue « rupture de l'égalité des candidats », ce que la Ville note avec satisfaction.**

Elle maintient toutefois le paragraphe y afférent avec une rédaction et un intitulé (« *Une modification de l'objet du marché* ») légèrement modifiés (p. 37), la « *question de la rupture de l'égalité des concurrents* » devenant « *la question de la modification de l'objet du projet final* »).

Ainsi que la Ville l'avait fait observer, il ne pouvait en effet y avoir de « *rupture de l'égalité des candidats* » qui résulterait du changement de périmètre du programme au motif que « *le projet final n'est pas celui sur lequel les trois équipes en concurrence auront travaillé et été sélectionnées* » et ce pour deux raisons. **D'une part, en effet, un avenant, sauf à être parfaitement inutile, a toujours pour effet de modifier le projet issu du contrat signé** et sur lequel les candidats auront travaillé, aboutissant ainsi à un projet ou à un ouvrage distinct, et qui sera celui réellement exécuté ; il n'y a là rien d'illégal, sauf à proscrire toute conclusion d'avenants pour les contrats passés après mise en concurrence, car ce n'est rien d'autre qu'une conséquence logique et consubstantielle au mécanisme des avenants, dont l'objet est de modifier le contrat signé. **D'autre part, la jurisprudence ne retient pas comme critère d'irrégularité des avenants la rupture de l'égalité des candidats à l'attribution d'un contrat public** ; une telle rupture n'est sanctionnée que lorsque la modification du programme intervient en cours de procédure de passation du contrat, entre l'avis d'appel public à la concurrence et la signature du marché.

La Ville ne saisit donc pas la raison du maintien de ce paragraphe, sous une forme différente, et sans que la Chambre, qui ne paraît pas très sûre de la conclusion à tirer de ses analyses, ne précise quelle conséquence attacher à ce qu'elle qualifie de modification de l'objet du marché.

A supposer que la Chambre fasse néanmoins référence à l'une des conditions de régularité d'une modification opérée par voie d'avenant, l'article 19 du Code des marchés publics alors en vigueur énonçant que : « *Sauf sujétions techniques imprévues ne résultant pas du fait des parties, un*

avenant ne peut bouleverser l'économie du marché, ni en changer l'objet », la Ville entend préciser qu'il n'y a pas eu, en l'espèce, de changement de l'objet du marché au sens de cette disposition, le « changement » étant le remplacement de l'objet du marché par un autre objet, tandis que sa « modification » n'est que l'évolution d'un objet qui reste fondamentalement le même.

En effet, le « **changement de périmètre du programme** » évoqué n'est en rien assimilable à un changement de l'objet du marché. La Ville en veut pour preuve la jurisprudence du Conseil d'Etat sur ce point précis, telle qu'elle résulte d'un arrêt à la fois récent et rendu en formation solennelle, nonobstant les objections de la Chambre. On peut en effet rappeler que, à propos de l'avenant relatif au marché d'exploitation du Vélib', le Conseil d'Etat a estimé que celui-ci ne changeait pas l'objet du marché initial, au motif « *que cette extension, conçue comme un complément du réseau parisien, porte sur l'implantation de stations supplémentaires uniquement sur la partie du territoire d'une trentaine de communes limitrophes ou très voisines de Paris comprise à l'intérieur d'une couronne de 1 500 mètres de largeur ; qu'en raison de l'identité de nature entre la prestation prévue par le marché initial et la prestation supplémentaire ainsi proposée aux usagers du système parisien « Vélib' », de la portée limitée de ce complément, et dès lors qu'il ne s'agit que d'une extension réduite du service public parisien de vélos en libre service sur une largeur de 1 500 mètres autour de la ville, afin d'améliorer un service rendu essentiellement aux usagers qui habitent à Paris ou qui s'y rendent et non de mettre en place un service distinct destiné aux déplacements dans les communes limitrophes* » (CE Sect. 11 juillet 2008, Ville de Paris, req. n° 312354).

Or, en l'espèce, il y a bien une « **identité de nature entre la prestation prévue par le marché initial et la prestation supplémentaire** » prévue par l'avenant puisque, aux prestations de maîtrise d'œuvre afférentes à l'aménagement de deux importantes voies, seront ajoutées celles relatives à l'aménagement de cinq voies de passage vers la ZAC, et, eu égard à l'importance réduite de ces dernières, **il ne s'agit là que d'un « complément » à la « portée limitée »**. Si à la place du réaménagement de deux voies, l'avenant avait confié au maître d'œuvre le soin de réhabiliter une crèche ou un stade, il y aurait eu effectivement un véritable changement d'objet mais, là, il n'y a rien de tel.

Dans ses observations définitives (p. 39), notamment dans une note de bas de page n° 76, la Chambre considère pourtant que la Ville ne saurait se prévaloir de cette jurisprudence « *bien postérieure* » à la conclusion de l'avenant, au motif que : « *Dans cette affaire, le principe de la passation d'un avenant avait été prévu et annoncé dès la conclusion du contrat puisque mentionné par le CCAP. Or, l'extension d'un périmètre d'aménagement n'est en rien identique à celle de prestations tarifées concernant un réseau. Par conséquent, la solution dégagée pour la ville de Paris n'est pas transposable à celle de Noisy-le-Grand* ».

La Ville ne peut que s'étonner de cette objection dès lors que, comme dans l'affaire *Ville de Paris*, **le principe de la conclusion d'un avenant avait été prévu et annoncé dès la conclusion du contrat de maîtrise d'œuvre** puisque, ainsi que la Chambre le relève elle-même, « *la passation de cet avenant était prévue à l'article 4.2 du CCAP applicable à ce marché* » (p. 37). Par ailleurs, si c'est l'extension du périmètre d'aménagement à cinq voies pénétrantes touchant physiquement aux deux voies comprises dans le marché que la Chambre considère être une modification de l'objet de celui-ci, la Ville ne voit pas en quoi ce qui a été jugé pour l'extension de l'aménagement du périmètre du *Vélib'* à un rayon de 1500 m ne pourrait pas être ici retenu.

A supposer que la Chambre ait donc entendu implicitement faire référence à la condition de régularité de l'avenant relative à l'absence de changement d'objet posée par le Code des marchés publics alors en vigueur, **il résulte de tout ceci que cette condition a été en l'espèce pleinement respecté.**

En second lieu, **s'agissant du prétendu bouleversement de l'économie du marché**, critique que la Chambre maintient en revanche dans ses observations définitives, **il s'avère que son analyse est pareillement erronée.**

Sur ce point, la Chambre isole au sein de l'avenant ce qui relève de la mise en œuvre du taux de tolérance de 5 % prévu au CCAP, la « *composante M1* », « *de ce qui aurait dû figurer dans un autre avenant, les composantes M2 et M3* », au motif que celles-ci n'étaient pas prévues et étaient relatives à une modification de programme et à une extension de périmètre demandées par la maîtrise d'ouvrage. Ces deux composantes ayant fait varier le coût global de plus de 22,6 %, elle estime qu'il y a là un bouleversement de l'économie du marché entraînant l'irrégularité de l'avenant.

A cet égard, la Chambre affirme, comme dans ses observations provisoires, que, « *selon une jurisprudence bien établie, le dépassement du coût initialement prévu de plus de 15 % peut constituer un bouleversement de l'économie du marché et entraîner l'irrégularité de l'avenant* » (p. 38). La Ville regrette toutefois que la Chambre n'ait pas profité de ses observations définitives pour mentionner les références de cette « *jurisprudence bien établie* ».

En effet, pour sa part, **la Commune relève qu'un éminent magistrat, Commissaire du Gouvernement au Conseil d'Etat, a considéré que, « pour que la jurisprudence permette l'hésitation, il faut en pratique que l'augmentation ne dépasse pas 10 à 20 % »** (Denis Piveteau, concl. sur CE 30 juillet 2003, *Commune de Lens*, BJCP 2003/31, p. 462), **ce qui est nettement moins tranché que ce que la Chambre pense, et qu'il a du reste et surtout été jugé qu'étaient légaux des avenants augmentant le prix du marché de 26 et 28 %** (TA Melun 4 décembre 2001, *Préfet du Val-de-Marne*, BJCP 2002, p. 322).

En outre, si le coût global varie certes de plus de 22,6 %, la rémunération du maître d'œuvre, en revanche, est réduite, passant de 10,09 % à 9,54 %. Or, c'est bien cette dernière seule qui compte, car il est tout à fait indifférent aux tiers à l'avenant, dès lors qu'il s'agit de déterminer s'il constitue un véritable avenant ou s'il devrait faire l'objet d'un contrat distinct soumis à mise en concurrence, que le coût global augmente si, *in fine*, la rémunération de l'attributaire est moindre ou équivalente.

En conclusion sur ce point, la Ville ne partage en conséquence pas l'appréciation de la Chambre quant à la prétendue irrégularité de l'avenant.

De tout ceci, il résulte que les critiques émises par la Chambre sur l'aménagement du centre-ville paraissent systématiquement fondées sur une appréciation inexacte des éléments de fait et documents dont elle a pris connaissance ou des règles de droit auxquelles elle fait référence, quant elles ne sont pas contradictoires avec les critiques précédentes, l'insuffisante définition des besoins, ou avec elles-mêmes, l'objet du marché de définition et du marché de maîtrise d'œuvre étant tantôt différent tantôt le même.

4.4 - LES ZAC

Abordant enfin la question de la création et de la réalisation des zones d'aménagement concerté (ZAC), la Chambre énonce ici deux séries de critiques, la première portant sur le contrôle exercé par la Ville sur les aménageurs des ZAC et la seconde portant sur les modalités de dévolution à un aménageur de la réalisation de la ZAC du Clos-aux-Biches.

- Le contrôle de la commune sur son aménageur et l'information du conseil municipal

La Chambre critique ici la rémunération de l'aménageur, les documents produits à l'appui des CRACL ainsi que le contrôle dont l'aménageur fait l'objet par la Ville et, estimant ce contrôle entaché d'une « *défaillance chronique* », elle en déduit qu'il en résulterait « *une mauvaise information persistante du conseil municipal* ».

Ces critiques s'avèrent toutefois être, sur les deux premiers point, excessives et, sur le dernier, totalement infondées.

Le contrôle de la rémunération de l'aménageur

S'agissant tout d'abord des modalités de fixation de la rémunération des aménageurs des deux ZAC, la ZAC du Clos Saint-Vincent et la ZAC du Clos-aux-Biches, la Chambre aborde successivement une série de points, auxquels il sera donc répondu dans le même ordre.

↳ L'assiette de la rémunération dans la ZAC du Clos Saint-Vincent

En premier lieu, la Chambre considère qu'en ne détaillant pas de la façon la plus précise possible les bases en recettes et en dépenses à partir desquelles la rémunération, constituée par un pourcentage de la somme TTC des états prévisionnels des recettes et des dépenses (EPRD), la commune aurait violé l'article 15 de la convention d'aménagement de la ZAC du Clos Saint-Vincent (CSV) et ce, alors même que plus de 20 % du total des EPRD ne devraient pas y figurer.

Sur ce point, et ainsi que la Ville l'avait déjà indiqué dans sa réponse aux observations provisoires, il convient d'emblée de souligner qu'il n'y a **aucune faute de commise en termes de légalité**.

Le seul élément juridique auquel la Chambre peut se rattacher et sur lequel elle fonde ses critiques est l'article 15 de la convention de concession, mais **elle ne peut toutefois le faire qu'au prix d'une interprétation assez libre de ses dispositions**. Cet article ne stipule en effet rien d'autre, dans l'extrait que cite la Chambre et dont elle paraît en conséquence vouloir se prévaloir, que le fait que la commune peut « *exercer son droit de contrôle avant décision, et s'assurer que les clauses de la présente Convention sont régulièrement observées et que ses intérêts sont sauvegardés* ». L'exercice d'un pouvoir de contrôle, défini en des termes très généraux, n'est qu'une faculté, néanmoins bien évidemment mise en œuvre par la Ville, mais, surtout, ne saurait déterminer le contenu ou les modalités de présentation des EPRD, dont la Chambre rappelle à juste titre qu'il ne s'agit que d'une « *pratique développée au sein de la communauté des aménageurs* ». Que la présentation des EPRD puisse toujours être améliorée est un fait, mais **cela ne signifie nullement que la Commune aurait méconnu les termes de l'article 15 de la convention ou n'aurait pas fait usage de ce dernier**.

Dans ses observations définitives, la Chambre, en réponse, objecte que, « *si cet article n'avait pas pour finalité de définir le contenu des EPRD, la commune ne pouvait pour autant exercer un véritable contrôle sur cette rémunération sans l'avoir préalablement définie* » (p. 41).

En d'autres termes, la Chambre ne dit plus ni moins que ce que la Ville avait répondu, à savoir que si les modalités de présentation des EPRD sont perfectibles, rien ne prouve que la Ville n'ait pas, cependant, mis en œuvre chaque année et tout au long de l'exécution de la convention l'article 15 de celle-ci et exercé le contrôle qu'il prévoyait. Dans le dernier état de ses observations, en effet, la Chambre se borne à critiquer l'étendue ou la précision du contrôle susceptible d'être exercé au travers des stipulations d'une convention conclue 25 ans plus tôt, et non l'inexistence de ce contrôle, que rien n'atteste.

Il est donc regrettable que la Chambre ait maintenu l'expression ambiguë de « *défaillance chronique du contrôle de la commune sur son aménageur* », laissant entendre que le contrôle n'aurait tout simplement pas été exercé.

↳ **L'assiette de la rémunération dans la ZAC du Clos-aux-Biches**

La Chambre critique ici l'insuffisance de précisions quant aux montants servant de base au calcul de la rémunération de la SEM. Il convient de préciser que, dans la pratique, la rémunération de la SEM n'est pas prise en compte dans le montant des dépenses TTC servant de base de calcul de cette rémunération.

Dans sa réponse aux observations provisoires, la Ville a indiqué qu'elle prenait néanmoins note des observations de la Chambre et que, dans l'hypothèse où il serait nécessaire de conclure un nouvel avenant, il serait alors procédé à la réécriture de la clause objet de la remarque de la Chambre. Dans ses observations définitives, la Chambre indique que, « *à la suite de sa recommandation de redéfinir plus clairement cette rémunération, pour la rendre indiscutable, la chambre prend note de la volonté de la commune de préciser la base de calcul de la rémunération de la SOCAREN* » (p. 42).

La Ville a toutefois décidé d'anticiper la conclusion d'un avenant qui serait motivé par d'autres raisons et a en conséquence adopté sans attendre, par délibération du 23 juillet 2009, un avenant n° 2 (signé le 31 juillet 2009) venant préciser la rémunération de l'aménageur ; cet avenant, annexé à la présente réponse, stipule notamment que : « *Sont exclus du calcul de la rémunération, le montant du coût des terrains objet de l'apport de la collectivité tel que décrit à l'article 21-5 de la présente convention publique d'aménagement ainsi que la rémunération de l'aménageur* ».

↳ **La rémunération forfaitaire et la clôture de la ZAC du Clos Saint Vincent.**

La Chambre estime sur ce point que l'instauration de la rémunération forfaitaire a permis d'augmenter la rémunération perçue par la SEM de près de 25 % de la rémunération contractuelle antérieurement pratiquée au moment où l'activité se clôture.

Sur ce point, il n'y a là rien d'irrégulier. La Chambre ne critique d'ailleurs pas précisément cette augmentation, qu'elle se borne à constater. Néanmoins, la ville entend rappeler que le passage à une rémunération forfaitaire a été décidé dans un souci de transparence et afin que la charge y afférente soit plus prévisible : en effet, la convention étant prolongée de trois ans et devant ensuite prendre fin, il était désormais possible d'avoir une idée précise de la rémunération à verser, ce que la Chambre a du reste précédemment réclamé ; le passage à une rémunération forfaitaire calculée une bonne fois pour toutes au lieu d'une rémunération assise sur un pourcentage d'éléments variables tels que les EPRD était donc plus clair.

La Ville relève à cet égard que, dans ses observations définitives, la Chambre admet la régularité de la rémunération, indiquant que : « *Si la forfaitisation n'a pas été irrégulière, elle a été inflationniste* » (p. 44).

↳ Une rémunération conforme à la convention

La Chambre considère en outre, en évoquant « *une rémunération cumulée au 31 décembre 2004 par conséquent également non conforme à la convention* », que, dans l'ensemble et quelle que soit la période examinée, la rémunération de l'aménageur n'est jamais parfaitement conforme aux stipulations de la convention publique d'aménagement, puisque n'étant « *pas établie selon le rythme de la ZAC, en contradiction avec l'article 15 de la convention* », tout en reconnaissant d'emblée que cette non-conformité joue en pratique plutôt à la baisse puisque cette rémunération est « *parfois [...] inférieure à ce qu'elle devrait être* » (p. 44).

Il s'avère pourtant que la **rémunération globale de la SEM** sur la ZAC du Clos Saint-Vincent et ce, en cumulé, **est conforme à la rémunération prévue par la convention de concession.**

Le tableau ci-dessous reprend les comptes définitifs de la ZAC du Clos Saint-Vincent (TTC), auxquels ont été rajoutés (conformément à la convention de concession) les tirages et remboursements des emprunts bancaires. Sur la base du rendu de compte de la ZAC du Clos Saint-Vincent établi suivant les mêmes principes que les précédents EPRD, présentés pour approbation au conseil municipal, le calcul de la rémunération globale autorisée pour la durée de l'opération s'établit à :

	POSTES	MONTANTS en K€
1	Total recettes TTC	74 362
2	Total dépenses TTC	71 274
3	Dont rémunération TTC	6 792
4	Base rémunération : 1 + 2 - 3	138 844
5	Rémunération HT à 4%	5 553,76
6	Rémunération complémentaire forfaitaire	400,00
7	Total rémunération HT : 5 + 6	5 953,76
8	Rémunération perçue HT	5 922,58
9	Rémunération non perçue : 7 - 8	31,18

Conformément aux recommandations de la FNSEM, dans le cadre de la réalisation d'opérations d'aménagement, la « rémunération » dont la SEM est autorisée à se créditer est destinée à couvrir ses frais généraux à l'euro près. D'une autre manière la SEM n'impute pas à l'opération d'aménagement plus de charges qu'elle n'en a supportée et ceci dans la limite du montant conventionnel.

Sur la durée de l'opération, la SOCAREN a imputé à l'opération ses frais réels tout en restant en dessous du montant global autorisé conventionnellement.

En appliquant ce principe, il en résulte que l'imputation annuelle à l'opération des frais supportés par la SEM ne peut correspondre au montant appelé « rémunération », calculé annuellement sur la base des recettes et des dépenses.

La Chambre ne peut donc que constater, au vu de ce document, que la base servant de calcul, et ce conformément à la convention de concession, à la rémunération de la SOCAREN s'élève à 145 638 K€ minorée de la ligne « honoraires de gestion » pour 6 792 K€, soit une base de 138 646 K€.

Si l'on prend le taux de rémunération de 4 % HT, majoré des rémunérations forfaitaires de 200 K€ pour 2005 et 2006, la rémunération HT qu'aurait dû percevoir la SOCAREN s'élève à 5 954 K€. Elle a effectivement perçu une rémunération de 5 923 K€, soit une insuffisance de 31 K€.

Il convient enfin de préciser que cette rémunération est facturée en fonction du travail et du temps passé et non pas en fonction des encaissements et décaissements.

En tout état de cause, la Ville note avec satisfaction que la Chambre prend acte de ce que, selon les analyses financières auxquelles elle a procédé, la rémunération effectivement perçue par l'aménageur, si elle n'a pas été conforme à ce qui aurait dû être selon elle perçu par la SEM, s'est en pratique néanmoins traduite par un moins-perçu, la Chambre concédant ainsi que : « Sauf à reconstituer la totalité de la rémunération, il est impossible de savoir, à ce stade, si la SEM a trop perçu in fine. Cependant, avec les EPRD disponibles, soit sept sur 12 (1993 à 2004), la rémunération prévue (et perçue effectivement) est, sur la durée, toujours inférieure en cumulé à celle recalculée sur la base des EPRD hors rémunération, emprunt et TVA, même si cette différence est tenue » (p. 44).

↳ **Pour la ZAC du Clos-aux-Biches**

Le principe ci-dessus décrit pour la ZAC du Clos Saint-Vincent a été appliqué à la ZAC du Clos-aux-Biches. Les frais généraux de la SOCAREN sont fonction du travail effectué et non pas du montant des dépenses et recettes de l'année considérée. La SOCAREN ne pourra imputer à la ZAC du Clos-aux-Biches, pour la réalisation de l'opération, au titre de la rémunération, ni plus que ses frais généraux ni plus que le montant calculé conventionnellement.

En outre, l'EPRD de l'année 2005 a bien été approuvé par le Conseil Municipal, lors de sa séance du 18 mai 2006. S'il est vrai que celui-ci a été approuvé tardivement, il s'agissait avant tout pour la collectivité de ne pas retarder plus avant au nom de l'intérêt la mise en place d'une opération de construction de logement.

Enfin, l'avenant susévoqué a aussi vocation à répondre aux critiques émises sur ce point par la Chambre (p. 44), puisqu'il modifie notamment l'article 25-3 de la convention.

• De la signification des documents produits à l'appui des CRACL

Ensuite, sous un intitulé faisant référence aux CRACL (p. 46), et dans le prolongement de ses observations afférentes au contrôle de la collectivité sur les aménageurs de ses ZAC, la Chambre formule deux reproches, estimant, d'une part, que le résultat de clôture de la ZAC du Clos Saint-Vincent serait impossible à déterminer et, d'autre part, que les documents produits à l'appui des « comptes-rendus annuels à la collectivité locale » (CRACL) pour la ZAC du Clos-aux-Biches seraient sans signification.

↳ **Le résultat de clôture de la ZAC du Clos Saint-Vincent : un résultat de clôture déterminé dans le respect de la nomenclature comptable**

En premier lieu, la Chambre estime que le résultat de clôture de la ZAC serait « impossible à déterminer » et que l'information donnée au conseil municipal à cette occasion serait « erronée » (p. 46) puisque, du résultat final, largement positif – et reversé à la Ville –, il conviendrait en réalité d'ôter au préalable une somme versée par la Ville à son aménageur, somme qualifiée de subvention mais que la Chambre requalifie rétrospectivement en avance.

En réalité, le résultat n'est nullement impossible à déterminer et la Ville a apporté, lors de sa réponse aux observations provisoires, tous les éclaircissements nécessaires. Il s'avère toutefois que la Chambre, si elle a pris note de ceux-ci, n'a pas pour autant pris soin de modifier l'intitulé de son paragraphe dans ses observations définitives.

Ainsi que la Ville l'avait indiqué, la Chambre considérant donc qu'elle avait consenti une avance communale de 1 524 K€ et qu'en conséquence, cette avance communale n'aurait pas dû être intégrée dans le résultat de la ZAC du Clos Saint Vincent, l'ensemble des documents, qui ont d'ailleurs été remis aux commissaires aux comptes, faisaient état, non pas d'une avance communale, mais d'une subvention et qu'en conséquence, la SOCAREN avait l'obligation comptable d'inscrire cette somme en compte de résultat et non pas en avance de la Commune.

Le résultat final de l'opération faisait du reste apparaître un excédent de 3 088 K€ entièrement reversé à la ville de Noisy-le-Grand. Hors la subvention de 1 524 K€, le résultat reste donc positif de 1 564 K€. La Ville a, à l'origine, versé 1 524 K€ pour en fin d'opération recevoir 3 088 K€. De tout ce qui précède il ressort que la Ville ne peut que vivement s'élever contre la critique tenant à une prétendue reconnaissance par elle – totalement imaginaire – que le résultat net final n'aurait pas été celui présenté à l'assemblée délibérante. Cette dernière a au contraire toujours été correctement informée, mais en fonction de la seule réalité des situations

juridiques, la Ville ayant davantage à cœur de fournir aux élus une information exacte et de qualité, plutôt qu'une présentation de fictions, reposant sur des qualifications juridiques approximatives ».

Les comptes de la SOCAREN, régulièrement arrêtés par le Conseil d'administration, certifiés par le commissaire aux comptes et approuvés par l'assemblée générale ordinaire annuelle, retraçant l'opération d'aménagement, ont à cet égard toujours fait apparaître ce montant de 1 524 K€ comme une subvention versée pour la réalisation de la ZAC.

Dans ses observations définitives, la Chambre considère que « *cette somme [de 1 524 K€] versée en anticipation d'un résultat virtuel ne prend sa vraie valeur juridique qu'au moment de l'établissement du résultat final de l'opération. Ce dernier étant positif, cette somme prend un caractère d'avance car il serait incohérent de subventionner une opération excédentaire. La Chambre ne met pas en cause la comptabilisation, par la SEM, de cette somme de 1 254 K€ en subvention mais, dans une perspective de pleine information du conseil municipal, l'analyse toujours comme une avance* » (p. 47).

Il est toutefois permis de considérer la critique formulée comme excessive puisque, d'une part, **la Commune s'en est strictement tenue à la qualification juridique, qui seule importe, qui a toujours été donnée de cette somme dans les documents comptables**, sans quoi, peut-on du reste penser, il n'est pas certain que l'information donnée aurait été très compréhensible ni en parfaite conformité avec lesdits documents, ce que la Chambre n'aurait alors peut-être pas manqué de critiquer, et, d'autre part, et surtout, cette somme n'a pas été versée en catimini ou à l'insu des élus puisque, ainsi que la Chambre le relève, elle l'a été en vertu d'un avenant approuvé par délibération du conseil municipal, ce dernier n'ignorant donc pas les sommes versées par la Commune à son aménageur antérieurement à la clôture. La Chambre ne manque d'ailleurs pas de souligner, non sans contradiction, que « *le suivi de cette ZAC par les services municipaux compétents a été insuffisant puisque cette information ne pouvait être ignorée* » (p. 46) ; l'information en cause figurant dans une délibération, elle ne pouvait pas davantage être ignorée du conseil municipal.

On ajoutera que rien n'interdisant du reste aux membres du Conseil Municipal de poser toutes les questions qu'ils pourraient juger utiles portant sur l'existence, la nature, la date et le montant des sommes versées par la Commune à son aménageur et de demander à se faire communiquer tous les documents qui y seraient relatifs ou, plus largement, à se faire apporter tous les éclaircissements qu'ils jugeraient nécessaires puisque, ainsi qu'on le verra ci-après, le droit à l'information des élus est un droit « actif », qui suppose une demande spécifique.

En d'autres termes, la Ville ne saurait accepter le maintien, dans les observations définitives, de l'affirmation selon laquelle « l'information dispensée lors du conseil municipal était donc erronée ».

Au-delà, la Ville entend souligner le fait que, la clôture de la ZAC du Clos Saint-Vincent se soldant donc en tout état de cause par un bénéfice, au surplus significatif, elle a, à cet égard, plusieurs motifs de satisfactions. Le premier d'entre eux, qui n'est pas des moindres, est celui du solde positif dégagé au terme de la réalisation de cette ZAC. Bon nombre d'aménageurs ne peuvent en effet se prévaloir d'une telle situation financière au terme de la réalisation d'une opération d'aménagement de cette importance. Le deuxième réside dans la réalisation du programme d'aménagement et la livraison d'équipements conséquents tels qu'un équipement culturel, l'espace Michel Simon, un collège, un équipement de petite enfance, un jardin public, des voiries et stationnement. Enfin le troisième motif de satisfaction réside dans la clôture de la ZAC elle-même, clôture qui n'est pas aussi courante si l'on regarde les ZAC qui ont été réalisées par l'aménageur public EPAMARNE sur le territoire noiséen. Ainsi, au titre des ZAC dont la clôture n'est pas encore intervenue, on peut citer la ZAC de l'Extension Nord du Centre Urbain Régional, la ZAC du Centre Urbain Régional et la ZAC Noisy Est.

↳ **Les documents relatifs à la ZAC du Clos-aux-Biches**

En second lieu, la Chambre critique les documents remis par l'aménageur dans le cadre de la ZAC du Clos-aux-Biches puisque le poste « rémunération » serait d'une « *fiabilité [qui] apparaît comme sujette à caution lorsque l'on connaît à l'avance ce que sera cette rémunération annuelle, alors même qu'il n'y a aucun EPRD pour la fonder, ce qui est la négation de l'article 25.3 de la CPA qui oblige à une approbation annuelle des EPRD* » (p. 47).

Sur ce point, la Ville entend souligner que ces critiques ont été prises en compte sitôt les observations provisoires, puisque l'avenant n°2, signé le 31 juillet 2009 et déjà évoqué vient préciser la convention sur ce point et modifier l'article 25-3 dont le dernier alinéa stipule désormais que : « *L'imputation de la rémunération ci-dessus au cours de l'opération s'effectue annuellement. Cette rémunération annuelle peut-être supérieure ou inférieure à 4 % hors taxes de la somme totale des dépenses et des recettes toutes taxes comprises, de l'année, inscrites dans le compte rendu financier annuel voté par la collectivité* ».

• Un contrôle de la commune qui a permis aux conseillers municipaux d'exercer correctement leur mandat

Enfin, abordant la question du droit à l'information des élus (p. 47), la Chambre stigmatise l'absence de contrôle qu'elle estime pouvoir relever en raison d'incohérences dans la rémunération de l'aménageur, seul véritable exemple qu'elle prend du reste (puisque, si elle estime qu'il appartient à la municipalité de rendre « *intelligibles* » les documents présentés au conseil municipal, elle omet d'indiquer que tel ne serait pas le cas en l'espèce), et en déduit que le droit à l'information du conseil municipal est en conséquence non respecté, ce dont il résulterait que les conseillers municipaux ne pouvaient ainsi « *remplir normalement leur mandat* » selon la formule de l'arrêt *Commune de Guitrancourt* rendu par le Conseil d'Etat le 29 juin 1990 (req. n° 68743, Rec. p. 608).

↳ un droit à l'information des élus respecté

Sur ce point, il convient de rappeler à nouveau, la Chambre reprenant les nombreuses décisions de jurisprudence mentionnées par la Ville dans sa réponse aux observations provisoires mais sans, manifestement, en avoir pleinement mesuré la portée, que, si les élus ont naturellement un droit à l'information et à la communication des documents qui leurs sont nécessaires pour exercer leur mandat, il est tout aussi vrai qu'ils ne sauraient rester passifs et qu'il leur revient d'exercer leur mandat, et pas simplement de le détenir.

Il n'y a en effet défaut ou insuffisance d'information que dans deux hypothèses bien distinctes. D'une part, ce qui constitue une hypothèse proche du dol, lorsque, intentionnellement, le Maire communique une information erronée, ou s'abstient de communiquer une information en sa possession uniquement en vue de tromper les élus (CE 1^{er} octobre 1997, *M. Avrillier*, Rec. p. 700 ; CE 30 juillet 2003, *Société Banco di Napoli International SA*, req. n° 240664) ; **d'autre part**, en cas d'impossibilité matérielle pour les membres d'un Conseil municipal d'accéder à des documents existants dont il a été demandé, avec précision, et sans intention dilatoire, la communication (CE 29 juin 1990, *Commune de Guitrancourt c/ Mallet et autres*, req. n° 68743, p. 608 ; CE 3 juin 1996, *M. Martin*, req. n° 160182 : constatant que le conseiller en question « *n'allègue pas avoir vainement demandé au maire la communication* » de documents ; CE Sect. 23 avril 1997, *Ville de Caen c/ Monsieur Paysant*, req. n° 151852, AJDA p. 518, concl. Pecresse : sanctionnant le fait que « *M. Paysant n'a pas eu la possibilité, lors de la délibération du conseil municipal du 16 novembre 1992, de consulter, comme il en faisait la demande, et sans que celle-ci n'ait, dans les circonstances de l'espèce, un caractère dilatoire, le texte des documents financiers annexés aux projets de conventions et nécessaires à l'examen de ces projets* »).

La Chambre s'arroge, ici, le statut qui est celui réservé aux élus chargés du contrôle des opérations et des comptes de résultat de l'aménageur. **A aucun moment, en effet, elle ne peut justifier que ceux-ci se soient considérés comme insuffisamment informés et qu'ils l'aient exprimé.**

L'intégralité des procédures prévues pour leur permettre d'exercer leur droit à l'information et au contrôle a été parfaitement respectée. Aussi, c'est par une appréciation sans fondement que la Chambre prétend s'exprimer en lieu et place des élus municipaux, en se substituant à eux.

Si les élus avaient souhaité disposer de davantage d'informations, au-delà des multiples documents déjà communiqués à l'appui de leurs convocations, la ville aurait naturellement demandé celles-ci à son aménageur, en vertu de son pouvoir de contrôle. Mais, dans la mesure où les élus n'ont jamais estimé nécessaire de solliciter davantage d'éléments ou d'éclaircissements ou de poser quelque question que ce soit, notamment sur la rémunération de l'aménageur, **il ne saurait être aujourd'hui allégué une quelconque violation de leur droit à l'information.**

En conclusion sur cette question du contrôle de la Ville sur les aménageurs de ses ZAC, force est donc de constater que les quelques insuffisances rédactionnelles qu'a estimé nécessaire de relever la Chambre dans les conventions ont été corrigées pour ce qui était de la seule convention encore en vigueur et que, en tout état de cause, nonobstant l'analyse faite sur ce point par la Chambre, et que la Ville ne partage nullement, le droit à l'information des élus a toujours été pleinement respecté et assuré.

• La ZAC du Clos aux Biches : un choix de l'aménageur non contestable

La Chambre critique ici, tout d'abord, la dévolution au futur prestataire de la SOCAREN, SEM qui sera par ailleurs choisie ensuite comme aménageur de la ZAC du Clos-aux-Biches, de la mission d'étude pré-opérationnelle avant la réalisation de la ZAC puis, ensuite, l'attribution de la concession d'aménagement de la ZAC à la SOCAREN.

Avant d'aborder les critiques faites sur ces deux phases, et qu'elle considère comme étant parfaitement infondées et erronées en droit, la Ville relève d'emblée que l'intitulé de cette partie des observations définitives (le point 4.4.2 évoquant « *un choix de l'aménageur contestable et une rémunération de celui-ci pas toujours conforme à la convention de concession* ») fait en fait partiellement référence à une série de critiques déjà énoncées et auxquelles il a déjà été répondu.

• La mission d'étude pré-opérationnelle confiée au futur prestataire de la SOCAREN

Tout d'abord, s'agissant de la mission d'étude pré-opérationnelle lancée avant la concession de la réalisation de la ZAC, la Chambre critique à la fois l'attribution de celle-ci au cabinet Jules Verne Développement (JVD), qui sera le futur prestataire de l'aménageur, et l'avenant qui sera conclu durant l'exécution de cette mission.

↳ **Une procédure d'attribution du marché régulière**

En premier lieu, la Chambre critique la façon dont la ville a choisi en 2003 le cabinet JVD pour effectuer une mission d'étude pré-opérationnelle, la ville ayant à cet effet, sur la base de l'article 28 alinéa 1^{er} du Code des marchés publics, relatif aux marchés sans formalités préalables, organisé une consultation auprès de trois bureaux d'études :

- JVD ;
- Entreprise St Ange Développement (une société qui a assuré et assure des missions de maîtrise d'œuvre notamment pour l'aménagement de la RN7 à Corbeil Essonne) ;

- Axe et Cités (une société de conseils auprès des collectivités locales dont le responsable est un directeur de SEM qui intervient depuis plus de 30 ans dans les domaines de l'urbanisme, de l'aménagement et des équipements publics).

Se fondant (p. 50) sur l'avis rendu par le Conseil d'Etat le 29 juillet 2002 (CE 29 juillet 2002, *Société MAJ Blanchisseries de Pantin*, DA n° 140, BJCP p. 427, concl. Piveteau), selon lequel ces marchés sans formalités préalables restent soumis aux principes généraux de la commande publique énoncés à l'article 1^{er} du Code, dont le principe de transparence, duquel la Cour de justice des Communautés européennes avait déduit un an et demi plus tôt la nécessité de garantir un degré de publicité adéquat (CJCE 7 décembre 2000, *Telaustria Verlags GmbH Telefonadress GmbH*, aff. C-324/98, BJCP 2001/15, p. 132, concl. Fennelly), la Chambre considère que la commune a « *entendu absence de formalités préalables comme absence de publicité où la consultation d'au moins trois candidats permettait de respecter l'obligation de mise en concurrence* », interprétation qui selon elle « *n'avait, alors, plus cours depuis au moins un an* », c'est-à-dire depuis l'avis précité.

En réalité, c'est la Chambre qui paraît ici opérer une appréciation erronée de l'état du droit, tel qu'il résulte notamment, mais pas uniquement, de l'avis du 29 juillet 2002. En effet, si cet avis a bien considéré que les marchés sans formalités préalables n'en restaient pas moins soumis au principe de transparence et donc à l'obligation de publicité en résultant, **on ne saurait assimiler publicité et publication**, à laquelle semble implicitement faire référence la Chambre lorsqu'elle estime insuffisante la consultation effectuée par la commune auprès de trois bureaux d'études. C'était du reste déjà l'opinion de l'avocat général Nial Fennelly dans l'affaire *Telaustria*, pour qui « **la publicité ne doit pas nécessairement être assimilée à la publication**. *« Ainsi, si l'entité adjudicatrice s'adresse directement à un certain nombre de soumissionnaires potentiels et à supposer que ceux-ci ne soient pas tous ou presque tous des entreprises ayant la même nationalité que l'entité adjudicatrice, nous estimons que l'exigence de transparence serait respectée ».*

C'est dire si, en réalité, c'est bien plutôt l'interprétation de la Chambre qui n'a plus cours depuis neuf ans. Une consultation auprès de candidats présélectionnés disposant de références en matière de conduite d'opération d'aménagement par le pouvoir adjudicateur n'est donc pas ipso facto irrégulière.

Il convient simplement, à cet égard, de se demander si les modalités de celle-ci (nombre et localisation des candidats, renseignements demandés, etc...) permettent de respecter néanmoins le principe de publicité et de choisir l'offre économiquement la plus avantageuse. Et, sur ce point, le Conseil d'Etat a eu l'occasion de préciser, dans un arrêt de première importance rendu à propos des marchés conclus sur procédure adaptée, nouvelle appellation des marchés sans formalités préalables, que, « *si la personne responsable du marché est libre, lorsqu'elle décide de recourir à la procédure dite adaptée, de déterminer, sous le contrôle du juge administratif, les*

modalités de publicité et de mise en concurrence appropriées aux caractéristiques de ce marché, et notamment à son objet, à son montant, au degré de concurrence entre les entreprises concernées et aux conditions dans lesquelles il est passé, ce choix, toutefois, doit lui permettre de respecter les principes généraux précités qui s'imposent à elle » (CE 7 octobre 2005, Région Nord-pas-de-Calais, req. n° 278732, Rec. p. 423, BJCP 2006/44, p. 10, concl. Casas). Comme l'indiquait Didier Casas dans ses conclusions sur cet arrêt, il incombe notamment à l'acheteur « *de se demander si la spécialité professionnelle dont il a besoin est courante, si elle est répandue dans son environnement géographique immédiat ou si, au contraire, elle est rare ou en tout cas dispersée sur une large zone géographique* ». **Or, en l'espèce, force est de constater que le marché en cause est un simple marché d'étude de 39 500 € HT, et, à l'inverse de celui ayant fait l'objet de l'arrêt susmentionné, correspondant à une spécialité très répandue que possèdent de nombreux opérateurs économiques situés en région parisienne, et notamment ceux sélectionnés par la Ville.**

Se méprenant totalement sur la solution retenue par cet arrêt, la Chambre estime dans ses observations définitives que la transparence n'a pas été respectée puisque l'on ne serait pas ici, à la l'inverse du cas de figure examiné par le Conseil d'Etat, en présence d'un « *marché spécialisé* ». Mais si, dans cet arrêt, le juge a sanctionné une publicité locale comme insuffisante, c'était précisément parce que l'objet du marché (« *programmation de l'implantation d'une antenne du musée du Louvre à Lens, comprenant un bâtiment muséographique et des annexes, pour laquelle l'avis d'appel à la concurrence exigeait des candidats la présentation de références récentes en matière de conception et de programmation de grands musées* ») était extrêmement spécialisé, que les prestataires susceptibles d'y répondre étaient rares et éparpillés dans toute l'Europe et que, nonobstant le faible montant du marché, la référence qu'il pouvait constituer pour son attributaire pouvait motiver le dépôt d'offres par des candidats étrangers et éloignés ; en d'autres termes, il fallait assurer le respect du principe de transparence par des mesures appropriées de nature à atteindre les rares candidats potentiels. **Rien de tel, en conséquence, avec un banal marché d'étude préalable à la concertation avec le public sur un projet de ZAC**, pour lequel, ainsi que le relève justement la Chambre, ce ne sont pas les prestataires potentiels qui manquent puisqu'il s'agit d'un « *marché très concurrentiel* » (p. 51).

La ville estime en conséquence avoir parfaitement respecté, en l'espèce, le principe de transparence lors de la passation de ce marché d'étude pré-opérationnelle.

↳ **La passation d'un avenant juridiquement régulier**

En second lieu, la Chambre critique (p. 51) l'avenant conclu avec JVD, au regard de l'article 19 du Code des marchés publics, estimant qu'il y a à la fois bouleversement de l'économie du marché et changement d'objet de celui-ci.

S'agissant du bouleversement, à supposer même que, comme l'affirme la Chambre, « *une jurisprudence constante a fixé comme niveau possible de bouleversement de l'économie d'un marché un seuil de 15 %* », **ce qui est loin d'être aussi évident et tranché que cela ainsi que la Ville l'a indiqué précédemment, l'avenant en cause serait néanmoins régulier puisque s'inscrivant dans cette limite, la Chambre notant simplement que « la variation du prix du contrat s'élève à près de 15 % ».**

Quant au changement d'objet, il n'est pas davantage avéré : certes, le complément de mission dévolu a été motivé par la phase de concertation prévue par l'article L. 300-2 du Code de l'urbanisme, laquelle, en effet, ne peut être regardée comme une sujétion imprévue. Mais, ainsi que le relève la Chambre, il s'agissait d'assurer la cohérence des études pré-opérationnelles conduites par JVD et leur approfondissement dans le cadre de la concertation préalable ; il ne s'agissait nullement de faire assurer cette phase par JVD (et ce, d'autant plus que la concertation est essentiellement une « phase » publique plutôt que technique). Que JVD participe à cette occasion aux réunions avec le public n'a rien d'étonnant ou d'irrégulier, dès lors qu'il s'agit simplement pour le bureau d'études de prendre connaissance des souhaits du public ou des orientations éventuelles et de rechercher dans quelle mesure ceux-ci s'articulent avec les études déjà conduites, afin de déterminer s'il y a lieu d'approfondir tel ou tel point. Sauf à tenir l'opinion exprimée par le public comme indifférente ou déjà acquise.

Et, dès lors qu'il n'y a pas de changement d'objet, il n'y a pas davantage existence d'un marché de régularisation. En effet, si le gérant de JVD a participé à une première réunion de concertation un mois avant la signature de l'avenant, cela est sans incidence aucune puisque l'avenant ne visait précisément pas à lui confier la tâche de conduire la concertation. C'est même bien plutôt la présence à cette réunion qui a permis à la ville et à son cocontractant de prendre conscience de la nécessité d'approfondir au vu du déroulement du début de la concertation les études pré-opérationnelles en cours.

La Chambre, qui cite dans ses observations définitives (p. 52), en note de bas de page n° 106, le rapport de présentation du projet d'avenant à la commission d'appel d'offres, énonçant expressément qu'il s'agit d'« *assurer la cohérence des études pré opérationnelles conduites par JVD et leur approfondissement* » ne peut donc, dans le même temps, venir considérer qu'il s'agissait de mener la concertation et « *la compilation des réponses et interrogations du public* ». On ajoutera que, d'un strict point de vue financier, le recours à un autre prestataire pour exécuter l'approfondissement requis aurait naturellement coûté plus cher que le montant figurant dans l'avenant, puisqu'un tiers aurait évidemment dû commencer par prendre connaissance desdites études et assimiler le travail déjà effectué.

• ZAC du Clos aux Biches : le choix régulier de l'aménageur

Ensuite, s'agissant de la procédure de passation de la concession d'aménagement de la ZAC du Clos-aux-Biches, la Chambre reproche à la

Ville d'avoir procédé à la désignation de l'aménageur selon une procédure qui aurait été irrégulière en raison, en premier lieu, de son caractère *sui generis*, en deuxième lieu, de la composition de la Commission Consultative de Désignation de l'Aménageur, en troisième lieu, du fait que cette commission aurait dû rejeter la candidature de la SOCAREN au regard de l'absence de respect du principe d'égalité des candidats et, en quatrième lieu, de la présidence de ladite commission.

Aucune de ces critiques n'apparaît fondée, toutes étant non seulement inexactes au strict plan juridique mais au surplus particulièrement excessives compte tenu de l'incertitude juridique qui a prévalu sur plusieurs points durant plusieurs années, la Chambre venant un peu facilement « réécrire l'histoire » avec l'assurance que le recul de quatre années peut conférer. Il importe donc de rappeler au préalable le contexte juridique.

↳ **Le contexte juridique, une procédure de dévolution de la concession d'aménagement conforme au cadre juridique issu de l'arrêt de la cour administrative d'appel de Bordeaux**

a) Les Sociétés d'Economie Mixte : outil d'aménagement privilégié au service du développement des collectivités locales.

La Ville de Noisy-le-Grand comme beaucoup d'autres villes en France et plus particulièrement dans le département de la Seine-Saint-Denis ont créé des sociétés d'économie mixte pour disposer d'un outil d'aménagement de leurs territoires communaux ; à titre d'exemple on trouve :

- La SEMINOC à Neuilly Sur Marne,
- La SANEM à Bobigny
- La SEMICOB à Bondy
- La SEMAED à Dugny
- La SAIEM à Epinay
- La Plaine Commune Développement à Plaine Saint Denis
- La SOBEGIM au Blanc Mesnil
- La SEMALLIAS - Les Lilas
- La SEM CM à Montfermeil
- La MODEV et la SEMIMO à Montreuil
- La NPIA à Neuilly Plaisance
- La SEMINO à Noisy-le-Sec
- La SEMIP à Pantin
- La SEMRO à Rosny sous Bois
- La SEMISO à Saint Ouen
- La SAES à Sevran
- La SAGE à Tremblay en France
- La SAIEM à Vaujours
- La SOVIAC à Villetaneuse

Devant le manque d'intérêt, voire la frilosité des promoteurs à développer des programmes de constructions de logement et d'aménagement sur ces mêmes territoires communaux, les différents maires ont choisi de recourir à cet outil privilégié d'aménagement.

Jusqu'à la loi du 20 juillet 2005 relative aux concessions d'aménagement et son décret d'application du 31 juillet 2006 relatif aux conditions de passation des concessions d'aménagement, les communes pouvaient conclure librement sans autre forme de publicité des conventions publiques d'aménagement avec leur Société d'Economie Mixte, convention publique aux termes desquelles les Collectivités pouvaient se dessaisir de l'exercice du droit de préemption et confier le pouvoir d'expropriation à ces mêmes SEM. Ces Sociétés d'Economie Mixte bénéficiaient donc à ce titre de prérogatives de puissance publique dont aucun autre prestataire n'aurait pu se prévaloir ou être bénéficiaire.

Ce mode de relation a régi les rapports entre les SEM pendant 20 ans, de la parution de la loi n° 85-729 du 18 juillet 1985 relative à la définition et à la mise en œuvre de principes d'aménagement à celle de la loi du 20 juillet 2005 réformant le mode de désignation des aménageurs.

Dans ce cadre, la Ville de Noisy-le-Grand a conduit l'opération d'aménagement de la ZAC du Clos Saint-Vincent qui a vu la construction notamment de 3 000 logements selon le mode opératoire décrit ci-dessus.

C'est ainsi que la ville de Noisy le Grand, ville en pleine croissance démographique comme en atteste l'évolution de la population depuis 2002 (59958 h) à 2007 (62139 h) se trouve confrontée à un besoin croissant de logements avec 1 500 demandes en instance des Noiséens qui ne peuvent être que très marginalement satisfaites.

A une époque où se développe ce concept du droit au logement pour tous, il devenait donc incontournable de développer sur le territoire noiséen une nouvelle opération de construction de logements visant à répondre à cette demande pressante de constructions.

C'est dans ce cadre qu'a été initié le dossier de création de la ZAC sur le secteur du Clos aux Biches, tout au long de l'année 2003 et 2004, lequel a abouti à la conclusion d'une convention publique d'aménagement avec la SOCAREN par délibération en date du 16 décembre 2004. La conclusion de cette convention a été conduite selon les dispositions alors en vigueur, telles que les précisaient les articles L. 1523-2 du Code général des collectivités territoriales et l'article L. 300-4 du Code de l'urbanisme, à savoir sans publicité, ni mise en concurrence.

Cette exception française d'un mode de dévolution libre et original des concessions d'aménagement que le gouvernement français s'est employé à maintenir et à défendre était battu en brèche par un droit européen s'acheminant vers la mise en concurrence intégrale de la dévolution de tels contrats et ignorant totalement cette spécificité française.

C'est dans ce contexte de soutien des pouvoirs publics français à cet outil d'aménagement que constituait les SEM locales face aux exigences d'une réglementation européenne outrancière du « tout concurrence » qu'est intervenu l'arrêt de la Cour administrative d'appel de Bordeaux en date du 9 novembre 2004 dont la première publication n'a eu lieu que le 3 janvier 2005 (CAA Bordeaux 9 novembre 2004, *Sodegis*, req. n° 01BX00381, BJCP 2005/39, p. 117, concl. Di Péano, Gazette des communes n° 1771 du 3 janvier 2005, note Diot, AJDA 2005, p. 257, note Dreyfus, CP-ACCP février 2005, p. 41, note Charrel, CP-ACCP avril 2005, p. 58, note Fatôme et Richer, DA 2005, n° 7, Contrats et marchés publ. 2005, n° 31, note Pietri, RDC octobre 2005, p. 1164, note Rolin).

b) La publication de l'arrêt de la Cour administrative d'appel de Bordeaux et les incertitudes juridiques en résultant.

Cet arrêt, bien qu'émanant d'une cour administrative d'appel, a incontestablement marqué fortement les esprits tant dans le milieu de l'aménagement que dans celui des collectivités locales en ce qu'il énonçait que « *la dite convention d'études et d'aménagement du centre ville constituait une concession entrant dans les prévisions de l'article L300-4 du Code de l'Urbanisme, quelles qu'aient été les modalités de rémunération du cocontractant de la commune ; qu'une telle concession n'était dès lors **pas soumise au code des marchés publics** ; qu'en vertu des dispositions du dernier alinéa de l'article L300-4, **elle n'entrait pas dans le champs d'application des dispositions de la loi n°93-122 du 29 juin 1993 reprises aux articles L1411-1 et suivants du Code Général des Collectivités Territoriales relatifs aux délégations de services publics** ; que toutefois, elle n'était pas pour autant exclue du champ d'application des règles fondamentales posées par le traité de l'union, qui soumettent l'ensemble des contrats conclus par les pouvoirs adjudicateurs aux **obligations minimales de publicité et de transparence** propres à assurer l'égalité d'accès à ces contrats... ».*

La Cour administrative d'appel de Bordeaux a ainsi fait sienne l'exigence posée par la réglementation européenne de mise en concurrence minimale des contrats conclus avec les SEM tout en précisant que ces contrats n'étaient donc pas régis par le Code des marchés publics ni par les règles qui président à la dévolution des délégations de service public.

Cette prise de position jurisprudentielle novatrice a ouvert une période d'instabilité juridique qui a fait naître beaucoup d'interrogations sur le sort des conventions dont les procédures de dévolutions étaient engagées ou même abouties, ce dont témoigne assurément le nombre de commentaires et articles qui lui ont été consacrés au début de l'année 2005.

Ainsi à titre d'exemple, la gazette des commune dans son n°1771 du 3 janvier 2005 publiait un article intitulé « *la fin des conventions publiques d'aménagement, la réforme est sur les rails* » ; ainsi encore le 24 janvier 2005, Jean François Auby écrivait un article sur le thème « *Société d'Economie*

Mixte et mise en concurrence », ou le 13 mai 2005 dans le *Moniteur « conventions d'aménagement quelles perspectives ? »* ; ou encore l'article publié par le groupement des avocats interdisciplinaires associés « GAIA » intitulé « *Conventions Publiques d'Aménagement, ne paniquons pas* ».

Le 21 février 2005, Monsieur le Ministre de l'Équipement, des Transports, de l'Aménagement du Territoire, du Tourisme et de la Mer, prononçait un discours se félicitant publiquement du nombre de logements construits et indiquait : « *en 2004, la France a mis fin à une situation préoccupante qui voyait d'années en années diminuer le nombre de logements construits....* » Tenant des propos rassurants face à l'ouverture de cette période d'insécurité juridique, il ajoutait qu'« *il s'agit d'une question essentielle sur le développement de l'aménagement et en particulier des ZAC et déterminant pour assurer le maintien du rythme actuel de construction de logements* ».

Le Ministre encourageait à la poursuite des procédures engagées : « *je voudrais insister, pour conclure, sur le fait qu'il ne faut pas attendre que la nouvelle loi ait été votée pour signer les conventions d'aménagements des ZAC en cours de création. Surtout pas, les besoins en logement, en équipements commerciaux et bureaux n'attendent pas* ».

Le Ministre promettait également la diffusion d'un avant projet de la loi dès la semaine suivante : « *l'avant projet de la loi, très court, est prêt, il sera diffusé d'ici une semaine* ». Ce texte de loi a été publié 5 mois plus tard le 21 juillet 2005 ; très succinct dans son contenu, il renvoyait à **un décret d'application pris en Conseil d'Etat** publié le 2 août 2006, soit une année et demi après, décret du 31 juillet 2006 relatif au conditions de passation des concessions d'aménagement et des marchés conclus par les concessionnaires et modifiant le Code de l'urbanisme. Ce décret fixait enfin le mode d'emploi du mode de dévolution des concessions d'aménagement.

Une circulaire du 8 février 2005, elle-même très brève et laconique, formulait dans l'intervalle quelques conseils indiquant « *qu'il appartient aux collectivités territoriales et à leur groupement, sans attendre une modification de la loi, de procéder, lorsqu'elles sont amenées à choisir un aménageur, à une publicité adéquate, **selon les modalités, qu'elles fixent elles-mêmes en fonction de l'importance de l'opération, de façon à répondre aux obligations minimales de publicité et de transparence** sus mentionnées vis-à-vis de tout soumissionnaire potentiel* » et ajoutait, en contradiction avec l'arrêt de la Cour administrative d'appel de Bordeaux, que, « *dans le cas où les collectivités hésiteraient sur la procédure à retenir, il y a lieu de leur conseiller de recourir à la procédure définie par le chapitre IV de la loi n° 93-122 du 29 janvier 1993 relative à la prévention de la corruption et à la transparence de la vie économique et des procédures publiques* ».

c) Le devenir de la Concession d'aménagement relative à l'opération d'aménagement du Clos-aux-Biches

- Une décision de retrait de la délibération approuvant la signature de la convention d'aménagement avec la SOCAREN

C'est dans ce contexte, que par délibération en date du 16 décembre 2004, le Conseil municipal approuve l'attribution régulière de la concession d'aménagement relative à la ZAC du Clos aux Biches fondée sur les dispositions de l'article L. 300-4 régissant alors le mode de dévolution des concessions sans mise en concurrence.

Cette délibération, transmise au contrôle de légalité le 21 Décembre 2004, ne fait pas, alors, l'objet par ce même contrôle de légalité chargé d'examiner la régularité des actes des collectivités locales, d'observations ni de demande de retrait dans le cadre du délai de recours pour excès de pouvoir.

Ce n'est que par courrier en date du 8 mars 2005, soit postérieurement au délai de recours contentieux, que le Sous Préfet porte à la connaissance de la Ville l'existence de l'arrêt de la Cour administrative d'appel de Bordeaux et de ses conséquences quant à la convention d'aménagement conclue en précisant que « *la Convention Publique approuvée par délibération n° 231 apparait donc fragile* » et que pour une plus grande sécurité juridique il conviendrait de procéder au retrait de la délibération.

Malgré la position du Ministre de l'Equipement rappelée *supra* exhortant les collectivités locales à signer les conventions d'aménagement des ZAC en cours de création (« *je voudrais insister pour conclure sur le fait qu'il ne faut pas attendre que la nouvelle loi ait été votée pour signer les concessions d'aménagement des ZAC en cours de création. Surtout pas...* »), **malgré les propos rassurants tenus quant à une validation législative des conventions conclues** sans mise en concurrence dont une jurisprudence récente vient de remettre en cause la validité, **la collectivité noisienne a décidé de procéder à l'annulation de la délibération n° 231 visant à la signature de la Concession d'Aménagement** avec la SOCAREN pour la réalisation de l'opération d'aménagement du Clos aux Biches.

- **La procédure de dévolution d'une nouvelle Concession d'Aménagement et le nouveau cadre juridique issu de l'arrêt de la Cour administrative d'appel de Bordeaux en date du 9 novembre 2004.**

La Ville partageait, cependant alors, le point de vue du Ministre des Transports selon lequel il y avait urgence à ne pas interrompre les opérations de constructions de logements. En effet, il est de la responsabilité et du devoir des dirigeants des collectivités locales de mettre fin à cette pénurie insupportable et intolérable de logements auxquels nos concitoyens sont confrontés.

Le seul cadre juridique disponible alors et qui résidait dans la circulaire du 8 février 2005 ne pouvant être intégralement suivi puisque renvoyant en cas d'hésitation aux règles qui fixent le mode de dévolution des délégations de service public alors que l'arrêt de la Cour administrative d'appel de Bordeaux précisait explicitement « *qu'une telle concession [...] n'entraîne pas dans le champ d'application des dispositions de la loi n° 93-122 du 29 juin 1993*

reprises aux articles L. 1411-1 et suivants du code général des collectivités territoriales relatifs aux délégations de services publics ».

En conséquence, la Ville ne pouvait recourir à la procédure d'attribution des délégations de service public prévue à l'article L. 1411-1 du Code général des collectivités territoriales. L'eût-elle fait qu'elle courait le risque de se voir opposer la seule décision de justice qui avait expressément pris parti sur la question, et en avait retenu l'inapplicabilité de cette procédure.

En outre, dès lors que l'arrêt de la Cour administrative d'appel de Bordeaux énonçait également que les contrats de concession d'aménagement n'étaient pas des marchés publics (*« entrant dans les prévisions de l'article L. 300-4 du code de l'urbanisme, [...] une telle concession n'était dès lors pas soumise au code des marchés publics »*), il ne pouvait pas davantage être fait application du Code des marchés publics, aussi bien en ce qui concerne les procédures de passation qu'il prévoit que les instances qu'il institue, telles que les Commission d'Appel d'Offres.

Le cadre juridique s'imposant à la collectivité était – uniquement – défini comme suit, par la Cour de Bordeaux, seule juridiction à avoir pris, à cette date, position : *« elle [la concession] n'était pas pour autant exclue du champ d'application des règles fondamentales posées par le traité de l'Union, qui soumettent l'ensemble des contrats conclus par les pouvoirs adjudicateurs aux obligations minimales de publicité et de transparence propres à assurer l'égalité d'accès à ces contrats ».*

Aussi la ville s'en est légitimement tenue à la mise en place d'une procédure visant à assurer le respect des obligations minimales de publicité et de mise en concurrence mentionnées par l'arrêt Sodegis.

- La procédure suivie par la collectivité noiséenne aux fins de désignation d'un nouvel aménageur pour conduire l'opération d'aménagement du Clos aux Biches.

L'enjeu était la réalisation de l'opération d'aménagement du Clos-aux-Biches, qui comportait notamment la construction de 1500 logements. Le Ministre des Transports Gilles de Robien précisait : *« Elle [la circulaire du 8 février 2005] précise très clairement que les communes peuvent immédiatement organiser, selon des procédures qu'elles choisiront librement, une publicité suffisante pour permettre à tous les concurrents éventuels de se manifester »*. C'est en application de cette recommandation de principe, et il faut le dire, de bon sens, et à partir de ce cadre, certes mal adapté, mais seul disponible alors, que la Ville a décidé de procéder à la publication d'un avis d'appel public à la concurrence, le 23 février 2005 au *Journal Officiel des Communautés Européennes* et le 4 mars 2005 dans le *Moniteur des travaux publics et du bâtiment*, journal spécialisé dans la construction bien connu de tous les entrepreneurs de travaux publics et professionnels de l'aménagement.

L'objet de cette publicité portait sur « *la réalisation d'une opération d'aménagement concerté sur le territoire de la ville de Noisy le Grand* ».

Une telle publication, sur des supports largement consultés par les candidats potentiels, était ainsi de nature à répondre à l'injonction faite par la jurisprudence *Sodegis* aux collectivités territoriales d'assurer le respect de l'obligation minimale « *de publicité et de transparence propres à assurer l'égalité d'accès à ces contrats* ».

Au terme du délai fixé pour la remise des offres, près de deux mois après la publication de l'AAPC, deux dossiers seulement ont été déposés : le dossier de la SOCAREN et le dossier présenté par la SCP Beguin et Macchini-Architecte DENSAIS.

• La circulaire de 2005 et le droit communautaire

↳ **Le respect des règles de passation des concessions d'aménagement définies par le droit communautaire**

En premier lieu, après avoir très brièvement rappelé le contexte de la procédure de passation de la convention d'aménagement, marqué par la survenance de la jurisprudence *Sodegis* de la Cour de Bordeaux jugeant que les conventions d'aménagement ne sont pas exonérées pour leur passation du respect des obligations résultant du principe de transparence, et la procédure mise en œuvre à la suite de celle-ci par la Ville afin d'assurer le respect de ce principe, la Chambre procède à une série de critiques.

A titre préliminaire, la Chambre évoque « *les implications juridiques de cette procédure sui generis* » (p. 54) et estime à cet égard que « *la question que pose fondamentalement l'emploi d'une procédure sui generis est celle de savoir, dans ce qui pourrait apparaître comme un vide juridique, si la commune pouvait s'affranchir de certaines règles de procédure et principes pour répondre aux objectifs de publicité et de transparence voulus par l'Union européenne alors même que ces impératifs les sous-tendent, et qu'ils sont d'ailleurs invoqués à l'appui de la délibération n° 43 du 10 mars 2005 approuvant la signature de la CPA avec la SOCAREN* ».

Certes, contrairement à ce qu'il en était dans ses observations provisoires, la Chambre ne relève plus que la procédure suivie par la ville n'est pas celle préconisée par la circulaire du 8 février 2005 (préconisant en cas d'hésitation de suivre celle relative aux délégations de service public).

Mais son postulat de base n'en reste pas moins erroné. En effet, il n'y avait pas de vide juridique. Le seul vide juridique que l'on pouvait à l'époque recenser l'était en droit interne (c'est-à-dire en droit français) mais, pour le reste, dès lors que l'on considérait que les concessions d'aménagement n'étaient pas exclues du champ d'application du droit communautaire, et plus particulièrement du droit fondamental issu du Traité instituant la Communauté européenne, il y avait un corps de règles et

de principes susceptible d'être respecté, nonobstant l'absence de transposition de celui-ci en droit interne. Et, le droit communautaire primant en tout état de cause le droit interne, cette absence de transposition était finalement plus gênante au plan pratique qu'au plan strictement juridique.

La circulaire du 8 février 2005 avait certes préconisé une certaine méthode pour assurer le respect du principe de transparence. Mais ce n'était qu'une circulaire, dépourvue en conséquence de toute valeur réglementaire et n'ayant d'autre valeur qu'indicative et pédagogique. **La Ville, pour sa part, a préféré, dans un souci de sécurité juridique, respecter directement le droit communautaire, seule source, en l'état du droit à l'époque, des obligations qui pesaient sur elle pour la passation d'une concession d'aménagement.** La procédure suivie était donc peut-être *sui generis*, en ce sens qu'elle ne se rattachait formellement à aucune procédure de passation formalisée en droit interne (ce qui est du reste toujours le cas aujourd'hui pour les contrats qui ne sont soumis qu'au respect du seul principe de transparence ; il en reste), mais cette circonstance ne saurait permettre de considérer, comme le faisait un peu hâtivement la Chambre dans ses observations provisoires, que la Commune se serait ce faisant affranchie de « certaines règles de procédure et principes » ; bien au contraire.

L'évolution postérieure de l'état du droit sur cette question a du reste confirmé que c'était la ligne de conduite suivie par la Ville, à savoir analyser au cas par cas chaque concession d'aménagement au regard du droit communautaire afin de la qualifier précisément et d'en déduire la procédure applicable en droit communautaire, qu'il convenait de respecter, au lieu de suivre aveuglément une circulaire ministérielle et d'en plaquer la solution sur n'importe quelle convention comme le recommandait encore la Chambre dans ses observations provisoires ; solution qui au surplus semble inapplicable à la majorité des conventions d'aménagement si l'on en juge par la jurisprudence communautaire survenue depuis (CJCE 18 janvier 2007, *Jean Auroux e. a. c/ Commune de Roanne*, aff. C-220/05) et l'analyse que la doctrine en a faite (voir par exemple Hélène Pauliat, *La passation des concessions d'aménagement ou de la difficulté de qualifier certains contrats...*, Contrats et marchés publics n° 6/2007, juin 2007, étude n° 13).

Dans le même ordre d'idées, on ajoutera que le décret adopté le 31 juillet 2006 pour définir la procédure de passation des concessions d'aménagement s'est avéré insuffisant et incompatible sur plusieurs points avec le droit communautaire, à tel point qu'il a fallu le modifier, ce qui n'a été fait, l'exercice consistant à définir la ou les procédures de passation correctes étant plus que complexe, que par le décret n° 2009-889 du 22 juillet 2009 relatif aux concessions d'aménagement.

Il est donc heureux que, à la lumière de la réponse de la Ville à ses observations provisoires, la Chambre ait abandonné cette première critique tirée du non respect de la circulaire de 2005. Le fait qu'elle ait toutefois dû attendre 2009 et prendre connaissance des explications de la

Ville pour réaliser que la solution qu'elle semblait préconiser six mois plus tôt était erronée permet cependant de mesurer la difficulté induite par ce contexte juridique puisque, malgré les certitudes affichées, la Chambre elle-même hésite en réalité encore sur la conduite à tenir. **La Ville ne peut donc la suivre lorsqu'elle croit néanmoins pouvoir maintenir dans ses observations définitives le fait qu'elle serait se affranchie de « certaines règles de procédure et principes » en recourant à une procédure sui generis.**

↳ Une Commission consultative régulièrement créée

En deuxième lieu, la Chambre incrimine ensuite « *une commission consultative irrégulièrement créée* », estimant que la création par arrêté plutôt que par délibération de la commission chargée d'ouvrir et d'examiner les candidatures puis les offres, l'évolution de sa composition en raison d'un second arrêté, le fait que sa composition n'a pas été précédé d'un débat ou d'un vote, et le fait que des fonctionnaires territoriaux y figurent, seraient autant d'éléments qui violeraient l'article L. 2121-22 du CGCT.

↳ Sur la compétence du Maire visant à créer cette Commission Consultative.

Au regard de l'exigence posée par l'arrêt *Sodegis* d'un choix d'un aménageur en **toute transparence**, et au regard de l'impossibilité juridique d'appliquer les règles issues du Code des marchés publics, et notamment de recourir à la Commission d'Appel d'Offre, de l'impossibilité juridique de faire application des règles relatives à l'attribution des délégations de service public et de recourir à la commission de délégation de service public, il a été procédé à la création par arrêté modificatif du maire en date du 18 avril 2005, d'une Commission Consultative chargé de la sélection d'un aménageur aux fins de réaliser l'opération d'aménagement urbain de la zone d'aménagement concerté du Clos aux Biches.

Au regard du vide juridique existant sur le point précis de l'intervention d'une commission sélection d'un aménageur, point aujourd'hui réglé par les articles R. 300-9 et R. 300-11-2 du Code de l'urbanisme issu du décret du 22 juillet 2009, **le Maire pouvait présider à la constitution d'une Commission Consultative chargée d'émettre un avis simple, aux fins de choisir le futur aménageur de la ZAC du Clos aux Biches.**

Et, contrairement à ce qui est soutenu, il n'appartenait pas au conseil municipal de procéder à la création d'une telle commission.

Ainsi selon les termes de l'article L. 2121-12 du Code général des collectivités territoriales : « *Le Conseil Municipal peut former au cours de chaque séance des commissions chargées d'étudier les questions soumises au Conseil...Le Maire en est le Président de droit : Dans les communes de plus de 3 500 habitants, la composition des différentes commissions y compris la Commission de CAO doit respecter le principe de représentation proportionnelle pour permettre l'expression pluraliste des élus* ».

En droit, la différence entre « **pouvoir** » et « **devoir** » est de taille. En effet si le législateur a pris soin de ne retenir qu'une possibilité de création de commission à l'initiative du Conseil Municipal, c'est qu'il entendait ne pas exclure une compétence exercée en ce domaine par le Maire. Le législateur n'a pas entendu conférer au Conseil Municipal un pouvoir exclusif quant à la compétence visant à créer les commissions, sinon il aurait écrit que « *le Conseil Municipal **procède** à la création des commissions chargées d'étudier les questions soumises au Conseil* ».

Du reste, le Maire a la qualité d'autorité exécutive de la commune, c'est-à-dire d'autorité placée à la tête de son administration ou plus simplement de « chef de service » (CE 25 juin 1975, *Riscarrat et Rouquairol*, Rec. p. 898). Or, le Conseil d'Etat a reconnu de longue date « *qu'il appartient [...] à tout chef de service, de prendre les mesures nécessaires au bon fonctionnement de l'administration placée sous leur autorité* » (CE Sect. 7 février 1936, *Jamart*, Rec. p. 172). Et, au nombre de ces mesures, figure notamment la création d'un organisme consultatif (CE 11 mai 1979, *Syndicat CFDT du ministère des affaires étrangères*, Rec. p. 204, concl. Galabert ; CE Sect. 29 décembre 1995, *Syndicat national des personnels de préfecture CGT-FO*, DA 1996, n° 57).

Par conséquent, **il doit être fait une juste lecture des dispositions inscrites à l'article L. 2121-12 du Code général des collectivités territoriales et reconnaître la régularité de la constitution de cette Commission à l'initiative du Maire, selon les pouvoirs propres dont il est investi en sa qualité d'autorité placée à la tête de l'administration communale.**

↳ **Une commission consultative plurielle et représentative**

Sur ce point, **les critiques de la Chambre**, fondées sur l'article L. 2121-22 du CGCT et plus particulièrement son troisième alinéa, **ne peuvent être suivies.**

La référence à cette disposition est d'abord inopérante.

A titre préliminaire, il convient de rappeler que, dès lors qu'il convenait de respecter le seul droit communautaire, qui plus est le seul principe de transparence à l'époque qui correspondait à la période comprise entre l'arrêt *Sodegis* et le décret n° 2006-959 du 31 juillet 2006 relatif aux conditions de passation des concessions d'aménagement, **il n'existait en droit communautaire aucune règle venant définir la personne ou la commission apte à procéder à l'analyse des candidatures et des offres et au choix du cocontractant** (il en va exactement de même lorsque les directives sont applicables, puisqu'elles ne contiennent aucune disposition sur ce point, se bornant à évoquer les « *pouvoirs adjudicateurs* », c'est-à-dire les personnes morales, sans considération aucune pour leurs organes et procédures internes).

La Chambre paraît néanmoins opérer une confusion totale entre la transparence au sens du droit communautaire, conçue comme une transparence des procédures de passation à destination des candidats potentiels, **et la transparence au sens du droit interne des collectivités territoriales**, conçue comme un moyen d'assurer la démocratie locale et la représentation de l'opposition politique au sein de certains organes des collectivités puisque, après avoir fondé sa critique sur l'article L. 2121-22 du CGCT relatif à la représentation proportionnelle, elle conclut au fait que *« cette commission pourtant créée ex nihilo pour répondre au souci de se mettre en conformité avec l'obligation de transparence posée par la jurisprudence de la CAA de Bordeaux précitée y contrevient finalement »*.

Mais, dès lors que le droit communautaire est muet sur la question et n'a donc aucune incidence sur l'existence et la composition des organes de choix, la seule question qui se pose est dès lors et en réalité uniquement celle de savoir si, en droit interne, en revanche, une disposition était applicable, et notamment l'article L. 2121-22 du Code général des collectivités territoriales comme le postule la Chambre. La réponse sur ce point est cependant négative.

On doit en effet rappeler que, aux termes des premiers et troisièmes alinéas de cette disposition : *« Le conseil municipal peut former, au cours de chaque séance, des commissions chargées d'étudier les questions soumises au conseil soit par l'administration, soit à l'initiative d'un de ses membres. [...] / Dans les communes de plus de 3 500 habitants, la composition des différentes commissions, y compris les commissions d'appel d'offres et les bureaux d'adjudications, doit respecter le principe de la représentation proportionnelle pour permettre l'expression pluraliste des élus au sein de l'assemblée communale »*. **En l'espèce, dès lors qu'il ne s'agissait pas « d'étudier les questions soumises au conseil soit par l'administration, soit à l'initiative d'un de ses membres » mais de sélectionner les candidats puis de choisir le concessionnaire d'aménagement, les deux premiers alinéas n'étaient pas applicables.**

La seule question restante est dès lors celle de savoir si la commission consultative en cause était qualifiable de commission d'appel d'offre ou de bureau d'adjudication, rendant par là applicable le troisième alinéa et donc l'obligation de constitution de la commission selon le principe de la représentation proportionnelle. Mais, sur ce point, là encore, la réponse est négative puisque, **dès lors qu'il ne s'agissait de respecter non seulement que le droit communautaire mais surtout que le seul principe de transparence, il est clair que la commission en cause n'était pas une commission d'appel d'offres ou un bureau d'adjudication.**

Il convient en effet d'observer que cette disposition, en réalité issue d'une modification de l'article L. 121-20 du Code des communes par l'article 33 de la loi n° 92-125 du 6 février 1992 relative à l'administration territoriale de la République, n'a jamais entendu viser autre chose que les commissions d'appel d'offres et bureaux d'adjudication prévus par le seul Code des marchés publics pour les seules procédures formalisées ; **la simple**

référence aux « bureaux d'adjudication », antiquité qui n'est plus mentionnée par le Code des marchés publics depuis près d'une dizaine d'années, est particulièrement explicite et montre bien que cette disposition n'a jamais été conçue dans l'esprit du législateur comme devant aussi régir les commissions qu'une commune déciderait de mettre spontanément en place pour le choix d'un concessionnaire d'aménagement en vertu du principe de transparence résultant, au mieux, d'un arrêt rendu le 7 décembre 2000 par la Cour de justice des Communautés européennes.

On relèvera du reste que l'arrêt *Sodegis* du 9 novembre 2004, qui a bouleversé le cadre juridique des concessions d'aménagement, a néanmoins commencé par rappeler que les concessions d'aménagement n'étaient soumises ni au Code des marchés publics ni aux dispositions de la loi n° 93-122 du 29 juin 1993 reprises aux articles L. 1411-1 et suivants du Code général des collectivités territoriales relatifs aux délégations de services publics. **Bien plus, même après le vote de la loi du 20 juillet 2005, les concessions d'aménagement ne sont toujours pas soumises au Code des marchés publics, ni, d'ailleurs, au CGCT, le législateur ayant choisi, en ne renvoyant ni à l'un ni à l'autre texte, de continuer à les considérer comme des contrats *sui generis*** (en ce sens : Philippe Terneyre, *Retour aux concessions d'aménagement*, BJCP 2005/42, p. 338).

On relèvera en outre que, si l'article L. 2121-22 alinéa 3 avait la portée générale que croit pouvoir lui attribuer la Chambre, le législateur n'aurait pas éprouvé le besoin de répéter à l'article L. 1411-5 du CGCT, c'est-à-dire dans le même code, que la commission d'ouverture des plis compétente en matière de délégations de service public doit être élue par le conseil à la représentation proportionnelle. De la même manière, le décret du 31 juillet 2006 relatif aux conditions de passation des concessions d'aménagement a expressément prévu à l'ancien article R. 300-8 du Code de l'urbanisme (repris en 2009 à l'article R. 300-9) l'élection à la représentation proportionnelle de la commission chargée de donner un avis sur les candidatures reçues, preuve s'il en est besoin que l'article L. 2121-22 du CGCT est inopérant et insuffisant.

L'article L. 2121-2 étant donc parfaitement inapplicable en l'espèce, les différents griefs tirés de sa violation sont donc totalement inopérants. Ceux-ci sont du reste infondés.

On soulignera rapidement qu'il est indifférent que la composition de la commission déterminée par l'arrêté du 7 avril ait été modifiée par l'arrêté du 18 avril 2005 puisque, l'ouverture des candidatures étant intervenue le 21 avril, cette modification n'a eu aucune incidence.

S'agissant de la présence de fonctionnaires territoriaux au sein de la Commission, il convient de rappeler que cette Commission était composée de sept membres, et plus précisément de quatre conseillers municipaux, trois appartenant au groupe majoritaire d'alors auxquels était adjoint un représentant de l'opposition, et de trois fonctionnaires désignés en raison

des compétences techniques qu'ils détenaient elle était en outre présidée par le Maire.

Au regard du nombre d'élus composant l'assemblée communale d'alors : 45 conseillers municipaux, au regard des différentes sensibilités politiques représentées :

Groupe majoritaire Liste Noisy-le-Grand, l'énergie retrouvée	33
Groupe d'opposition représentée par la liste.....	8
Groupe des verts	3
Divers	1

Si le Conseil Municipal avait du procéder à la désignation des membres de cette Commission, il aurait été fait application du mode de calcul de la représentation proportionnelle à la plus forte moyenne, retenu pour la composition des commissions thématiques par le Conseil Municipal en 2001 comme en atteste la délibération jointe en annexe. La répartition entre les différentes composantes de l'assemblée aurait été : 6 postes pour la majorité, 1 poste pour l'opposition.

Si l'on suit le raisonnement tenu par la Chambre qui assimile le vote des fonctionnaires au vote du groupe majoritaire d'alors, ce qui, au passage, fait fi, avec quelque désinvolture, de la rigueur professionnelle et de la déontologie qui animait ces fonctionnaires, l'expression de l'avis de cette Commission Consultative représentative n'en n'aurait pas pour autant été modifiée, l'avis de trois Conseillers Municipaux de la Majorité, associés à l'avis identiques des trois fonctionnaires territoriaux désignés, soit six avis en faveur de la désignation de l'aménageur pour un avis autre émis par l'élue de l'opposition.

Aussi, malgré la présence de fonctionnaires territoriaux présents, et sous les réserves formulées ci-dessus, pour accompagner le déroulé d'une procédure caractérisée par un vide juridique quasi-total en droit interne, **la composition de la commission a respecté le principe de représentativité.**

En outre, il est fait remarquer par la Chambre (p. 54) l'absence du représentant de l'opposition que certes on peut regretter. Cependant, il n'entraîne pas, on en conviendra, dans les compétences reconnues au maire d'attirer, par la force, cet élu, pour qu'il assiste à cette commission, sa présence étant considérée, par la Chambre, comme la garantie imparable de la transparence des procédures engagées ; il est de la responsabilité d'un citoyen en charge d'un mandat municipal de s'acquiescer des obligations qui sont les siennes, au titre desquelles figure la participation des élus aux commissions et réunions.

• Le choix de l'aménageur

De l'exposé qui précède, il convient de retenir que suite à la publication de l'arrêt de la Cour administrative d'appel de Bordeaux, il s'en est suivi un bouleversement de la construction juridique des rapports entre les

collectivités locales et leur SEM d'aménagement, outil privilégié d'intervention de celles-ci notamment lors des périodes de récession ou de crise qui paralysent l'activité des constructeurs sans qu'ils puissent être répondu aux besoins légitimes en logement des populations.

Aussi, malgré la publication de l'appel public à la concurrence au *Journal officiel des Communautés Européennes*, au *Moniteur*, publication à large diffusion, lue dans les milieux éclairés des aménageurs et des constructeurs, malgré le délai imparti pour répondre à l'appel d'offres, un peu moins de deux mois entre la date de l'AAPC (23 février 2005) et la date de remise de l'offre fixée au 18 avril 2005, et au regard sans doute du caractère novateur de l'objet de la consultation, seuls deux dossiers de candidatures ont été recueillis, l'un de la SOCAREN, Société d'Economie Mixte Locale d'Aménagement Noiséenne, et l'autre de la SCP Beguin et Macchini Architecte DENSAIS.

Pour cette dernière, ladite société n'a pas joint d'offre à son dossier de candidature et sur ce point sa candidature a en conséquence et fort logiquement été régulièrement écartée.

↳ **Une désignation régulière de la SOCAREN en tant qu'aménageur**

En troisième lieu, il est fait reproche à la collectivité d'avoir choisi une société sans personnel, qui n'aurait pas décrit les moyens extérieurs auxquels elle pouvait recourir.

Rappelons que l'avis d'appel public à la concurrence précisait au sujet des conditions de participation (sélection des candidatures) et des critères d'attribution de la convention (jugement des offres) :

« **Conditions de participations :**

- *Critères de sélection des candidatures : Seront éliminés les candidats dont la candidature est irrecevable au regard des dispositions légales et réglementaires et dont les capacités financières et techniques (notamment l'expérience de ceux-ci à conduire une opération d'aménagement urbain de même type) paraissent insuffisantes au vu des pièces listées ci-dessous.*
- *Forme juridique : les candidats ne devront pas être en situation de redressement ou liquidation judiciaire.*
- *Ils devront être en règle de leurs obligations sociales et fiscales.*
- *Capacité économique et financière : Les candidats fourniront :*
 - *Des bilans ou extraits de bilans de conduite d'opérations similaires.*
 - *Une déclaration concernant le chiffre d'affaires global et les chiffres d'affaires concernant les prestations du type de celle faisant l'objet du présent contrat.*

Si pour une raison justifiée le candidat n'est pas en mesure de fournir les références demandées il est admis de prouver sa capacité économique et financière par tout autre document équivalent approprié.

- *Capacité technique : les candidats fourniront des références en matière de conduite d'opération d'aménagement similaire. Cette capacité pourra être montrée par tous moyens*

Critères d'attribution : *Offre économiquement la plus avantageuse appréciée en fonction des critères énoncés ci-dessous (par ordre de priorité décroissante) :*

- *Capacité d'expertise dans la conduite de l'opération*
- *Condition de rémunération de l'aménageur*
- *Calendrier prévisionnel de réalisation de l'opération*

[...]

Renseignements complémentaires : *Les personnes morales seront tenues d'indiquer les noms et qualifications professionnelles des membres du personnel chargé de l'exécution du marché. L'opération peut être conduite par la mise en œuvre de personnel propre à l'entreprise ou par l'intermédiaire de moyens extérieurs à celle-ci, dans ce cas les décrire ».*

↳ **la capacité économique et financière de la SEM**

A cet égard, la Chambre indique simplement, dans ses observations définitives, que « *les pièces demandées par l'AAPC traduisent plus l'importance des opérations conduites (les ZAC) que les capacités financières propres au candidat* » (p. 55), « *lesquelles s'évaluent à travers l'autofinancement et le fonds de roulement net global exprimé en mois de chiffres d'affaires, informations qui ne sont pas fournies* ».

La Ville note avec satisfaction que, malgré cette constatation, la Chambre a abandonné la critique qu'elle faisait des capacités financières de la SEM dans ses observations provisoires, critiques qui était dues à une confusion entre les critères de choix de l'offre et les critères d'admission de la candidature, ce qu'était la capacité économique et financière comme le mentionne l'extrait de l'appel public à la concurrence rappelé ci-dessus (la Chambre ayant assimilé par erreur les « *bilans ou extraits de bilans de conduite d'opérations similaires* » exigés au bilan financier du candidat).

↳ **la capacité technique de la SEM : l'indication des moyens en personnel n'était pas requise pour l'appréciation de la capacité technique des candidats**

S'agissant de la capacité technique, la Chambre estime que « *le rapport d'analyse des offres du 12 mai 2005 omet fondamentalement de s'interroger sur le respect de la condition posée par l'AAPC relative à la description des moyens extérieurs. Or, leur description n'apparaît jamais, sauf pour dire qu'ils ont donné entière satisfaction lors de leur intervention dans la réalisation de la ZAC CSV. Par conséquent, à ce stade la procédure, la SOCAREN aurait dû être écartée de la compétition* » (p. 56). Et de considérer que la SEM, « *qui ne présentait de garanties de capacité (notamment technique ou d'expertise dans la conduite d'opérations, critères tant de sélection que d'attribution) que par l'intermédiaire de ses « moyens extérieurs », limités à un seul prestataire, n'est rien moins qu'une coquille vide* ».

Rappelons à cet égard que la capacité technique était entendue par l'AAPC comme la capacité à conduire des opérations d'aménagement urbain de même type. Il pouvait en conséquence être choisi un candidat qui avait déjà une expérience dans la conduite d'opérations similaires et qui pouvait appuyer son expérience sur ces réalisations précises, dont il devait fournir les références, étant précisé qu'il pouvait néanmoins prouver sa capacité par tous moyens. Pour ce qui est de la SOCAREN, la réalisation de la ZAC du Clos Saint-Vincent constitue à ce titre une expérience réussie et aboutie d'une opération d'aménagement urbain.

S'agissant plus particulièrement de l'absence de description des moyens extérieurs, autre que par le biais de la mention selon laquelle ils ont donné entière satisfaction lors de la réalisation de la ZAC CSV, la Chambre estime que la candidature de la SOCAREN aurait dû être écartée de ce fait puisque, sans ces moyens, la SOCAREN ne serait qu'une « *coquille vide* ». Bien plus, estimant que ces moyens extérieurs se résument à un seul prestataire, la société JVD, elle considère que ce prestataire était connu puisque « *les services municipaux avaient la mémoire de l'aménagement de la ZAC CSV, pour laquelle JVD avait été le prestataire de services de la SOCAREN à compter de décembre 1992* » (p. 56).

La Chambre formule sur ce point une critique qui est entachée de quatre erreurs de droit puisque, premièrement, l'indication des moyens en personnel n'était pas requise pour l'appréciation de la capacité technique des candidats, deuxièmement, à supposer qu'elle l'ait été, il était parfaitement loisible à la SOCAREN de se prévaloir de moyens extérieurs, troisièmement, l'indication du nom et des qualifications des personnes chargées de l'exécution des prestations n'était requise que pour le personnel propre au candidat et nullement pour les moyens extérieurs auxquels il ferait le cas échéant appel et, quatrièmement, la description des moyens extérieurs n'était pas davantage requise pour l'appréciation de la capacité technique et, au surplus, était inutile dans le cas de la SOCAREN puisque ceux-ci étaient déjà connus de la ville.

Premièrement, en effet, l'indication des moyens en personnel n'était pas requise pour l'appréciation de la capacité technique des candidats puisque, ainsi qu'on l'a vu, l'AAPC n'exigeait, à ce titre, que « *des références en matière de conduite d'opération d'aménagement similaire* ».

Il n'y avait donc pas lieu de tenir compte, pour l'appréciation de la capacité technique des candidats, de leurs moyens en personnel. Si la SOCAREN avait en conséquence été écartée à ce stade et pour ce motif, son éviction aurait été irrégulière puisque reposant sur un critère d'admission des candidatures non mentionné par les documents de la consultation (TA Bordeaux 13 octobre 2006, *Société Sages Software*, BJCP 2007, p. 69 : une sélection fondée sur d'autres critères que ceux annoncés vicie la procédure).

Deuxièmement, à supposer que l'indication des moyens en personnel ait été requise pour l'appréciation de la capacité technique des candidats, **il aurait été parfaitement loisible à la SOCAREN de se prévaloir de moyens extérieurs.**

On doit en effet rappeler que la jurisprudence a, de longue date, et en dehors de tout texte puisque ce n'est que postérieurement que cette solution sera reprise par les directives communautaires et les textes nationaux, admis que « *le candidat, même s'il s'agit d'un groupement, peut demander que soient également prises en compte les capacités professionnelles, techniques et financières d'autres opérateurs économiques, quelle que soit la nature juridique des liens existant entre ces opérateurs et lui* » (CJCE 14 avril 1994, *Ballast Nedam Groep*, aff. C-389/92 ; CJCE 18 décembre 1997, *Ballast Nedam Groep NV*, aff. C-5/97 ; CJCE 2 décembre 1999, *Holst Italia SpA*, aff. C-176/98). On ne saurait donc incriminer, au plan de la légalité, le choix de recourir à des moyens et capacités extérieurs plutôt qu'à des moyens et capacités détenus en propre et de façon permanente.

Cet aspect a du reste été rappelé par l'AAPC, au titre des « *renseignements complémentaires* » qu'il portait à la connaissance des candidats, puisqu'il indiquait expressément que : « *L'opération peut être conduite par la mise en œuvre de personnel propre à l'entreprise ou par l'intermédiaire de moyens extérieurs à celle-ci* ».

Il est en conséquence du libre choix et de la responsabilité de la SOCAREN de se doter ou non d'une structure administrative permanente. La SOCAREN a fait le choix de recourir, en fonction des programmes d'aménagement qui peuvent fluctuer au gré de la conjoncture, et des crises immobilières, telle celle de 1993, telle encore celle que nous traversons aujourd'hui, à des prestataires extérieurs. Cette conduite est dictée par un sage principe de précaution afin de ne pas être confronté à des frais de structure lors de ces périodes de récession ou de fluctuations de l'activité de la SOCAREN. L'absence de structure administrative permanente n'est pas contrairement à ce qui est exposé dans les observations préjudiciable au fonctionnement de la SEM.

Le critère de sélection ne reposait de toute façon pas sur l'organisation administrative de la SEM ou sur son personnel, ainsi qu'on l'a vu.

Troisièmement, l'indication du nom et des qualifications des personnes chargées de l'exécution des prestations n'était requise que pour le personnel propre au candidat et nullement pour les moyens extérieurs auxquels il ferait le cas échéant appel. L'AAPC mentionnait en effet, toujours au titre des « *renseignements complémentaires* », que « *Les personnes morales seront tenues d'indiquer les noms et qualifications professionnelles des membres du personnel chargé de l'exécution du marché* ».

Seuls les membres du « *personnel* », c'est-à-dire le personnel appartenant à l'entreprise, devaient (et pouvaient) voir leurs nom et qualifications professionnelles indiquées par le candidat. Ceci apparaît très clairement

puisque la phrase suivante opère une distinction entre le personnel propre à l'entreprise et les moyens extérieurs auquel le candidat ferait le cas échéant appel : « *L'opération peut être conduite par la mise en œuvre de personnel propre à l'entreprise ou par l'intermédiaire de moyens extérieurs à celle-ci* ».

Quatrièmement, la description des moyens extérieurs n'était pas davantage requise pour l'appréciation de la capacité technique et, au surplus, était inutile dans le cas de la SOCAREN puisque ceux-ci étaient déjà connus de la ville.

Certes, l'AAPC, mais toujours au titre des « *renseignements complémentaires* », prévoyait que : « *L'opération peut être conduite par la mise en œuvre de personnel propre à l'entreprise ou par l'intermédiaire de moyens extérieurs à celle-ci, dans ce cas les décrire* ». Et la Chambre considère sur ce point que la candidature de la SOCAREN aurait dû être écartée car celle-ci n'a pas indiqué le nom de la société JVD dont elle entendait se prévaloir dans son offre alors qu'elle le connaissait (ce qui du reste va sans dire) et que les services municipaux le connaissaient aussi, dès lors qu'il était précisé qu'il s'agissait des moyens du prestataire auquel il avait été fait appel pour la réalisation de la ZAC du Clos Saint Vincent.

D'une part, puisque cette demande de description figurait dans les « *renseignements complémentaires* » et non dans les « *conditions de participation* », elle n'avait pas à être prise en compte pour l'appréciation des capacités des candidats et l'admission des candidatures. On ne voit du reste pas comment la description de moyens en personnel extérieurs pourrait être prise en compte pour l'appréciation de la capacité technique dès lors que les capacités en personnel, d'une manière générale, n'étaient pas requises ni appréciées à ce titre, la capacité technique n'étant appréciée qu'au travers des références d'opération similaires produites.

D'autre part, à supposer même que cette exigence ait été requise à peine d'irrégularité de la candidature, ce qui n'est donc pas le cas, la ville ne peut qu'en déduire la conclusion inverse de celle à laquelle parvient la Chambre. En effet, très récemment encore, le Conseil d'Etat a estimé que le pouvoir adjudicateur est libre de s'affranchir d'une exigence du règlement de la consultation si celle-ci apparaît inutile, notamment parce qu'elle requiert la production d'information ayant un caractère public et qu'il peut donc également connaître (CE 22 décembre 2008, *Ville de Marseille*, req. n° 314244). En conséquence, dès lors qu'elle savait que le prestataire extérieur auquel la SOCAREN ferait appel si elle était attributaire serait le même que pour la ZAC CSV, ainsi que la Chambre le souligne expressément, il n'était pas nécessaire à la ville d'en exiger le nom et, surtout, cette dernière pouvait estimer cette indication inutile pour l'appréciation de la candidature ou de l'offre de la SOCAREN puisque, au surplus, et comme le relève la Chambre en allant jusqu'à comparer le numéro de téléphone de la Société JVD, porté sur le courrier de la SOCAREN, de transmission des offres, elle le connaissait de ce fait également.

Les critiques de la Chambre quant à la capacité technique de la SOCAREN sont donc également infondées puisque reposant sur une lecture erronée de l'AAPC et des documents produits par celle-ci.

En tout état de cause, il convient de souligner que la SEM n'est pas une « *coquille vide* », puisqu'elle est composée d'un Conseil d'Administration qui associe à la fois des administrateurs désignés par le Conseil Municipal et des administrateurs privés.

Par conséquent la Commission Consultative de désignation de l'aménageur s'est bien prononcée conformément aux éléments et critères précisés dans l'AAPC et dans le règlement de consultation, qu'il s'agisse de l'appréciation des capacités de la SOCAREN et du jugement de son offre.

S'agissant maintenant non plus de la candidature mais de l'offre, on conclura sur ce point en rappelant que le contrôle du choix de l'attributaire d'un contrat est, même en matière de marchés publics, limité à l'erreur manifeste d'appréciation CE 27 juillet 1984, *Biro*, Rec. p. 303 ; CE 15 novembre 1996, *Société Guadeloupe Entretien Maintenance (GEM SA)*, req. n° 159520), hypothèse d'école que le juge administratif n'a encore jamais mise en œuvre.

La Chambre, du reste, ne justifie en rien l'erreur manifeste d'appréciation qui aurait pu être commise quant au choix de l'offre de la SOCAREN, ses critiques portant en réalité toutes sur sa candidature.

C'est dire si, tant au niveau de l'admission de sa candidature que du choix de son offre, la ville n'a pas commis d'erreur ni méconnu les exigences des documents de la consultation en retenant la SOCAREN.

↳ **Le respect du principe d'égalité de traitement entre les candidats a été respecté**

Se fondant sur la jurisprudence *Genicorp* du Conseil d'Etat (CE 29 juillet 1998, *Garde des Sceaux, Ministre de la Justice c/Sté Genicorp*, req. n° 177952, Rec. p. 1017), la Chambre estime que « *l'offre devait être sélectionnée en fonction notamment du calendrier proposé et d'une synthèse des principes financiers de l'équilibre de l'opération, tout élément déjà fourni par JVD qui serviront d'étalon au jugement des offres* », ce dont il résulterait donc une méconnaissance de l'égalité de traitement des candidats.

Il n'y a en réalité aucune rupture d'égalité. Ainsi que le rappelle précisément le Conseil d'Etat dans cet arrêt, **on ne peut exclure par principe un candidat au motif qu'il est intervenu en amont sur une opération faisant ensuite l'objet d'un contrat soumis à mise en concurrence.** C'est donc uniquement s'il apparaît que les informations dont il a pu bénéficier à cette occasion sont de nature à l'avantager lors de la passation du contrat aval que sa candidature pourra être exclue. Mais, sur ce point, on ne peut suivre la Chambre lorsqu'elle considère que les éléments

déjà fournis par la société JVD serviront d'étalon au jugement des offres.

On doit en effet rappeler que les offres sont avant tout appréciées de façon relative, c'est-à-dire les unes par rapport aux autres : à suivre la Chambre, la SOCAREN aurait eu tout intérêt, puisqu'elle en avait selon elle la possibilité, de reprendre dans son offre le calendrier et les principes financiers déjà communiqués à la ville par la société JVD lors de l'étude pré-opérationnelle. Fort bien. Mais, à supposer que tel ait été le cas, cela n'aurait jamais garanti à la SOCAREN de se voir regarder comme ayant déposé la meilleure offre : il aurait en effet suffi qu'un autre candidat propose un calendrier plus resserré ou demande une participation financière moins élevée pour être mieux noté. Qu'importe l'étalon, dès lors qu'il est le même pour tous, et que ce qui compte, c'est de savoir si une offre est plus avantageuse qu'une autre.

Et, pour être complet sur ce point, il faut souligner le fait que, en vertu de la jurisprudence, la situation du prestataire intervenu en amont n'est pas la même que celle de l'entreprise qui lui est simplement liée. C'est en effet ce qu'a jugé la Cour de justice des Communautés européennes dans un arrêt se prononçant sur des questions similaires à celles de l'arrêt *société Genicorp*, et dans lequel elle considère que les règles du droit communautaire « s'opposent à une règle [...] par laquelle n'est pas admise l'introduction d'une demande de participation ou la remise d'une offre pour un marché public de travaux, de fournitures ou de services par une personne qui a été chargée de la recherche, de l'expérimentation, de l'étude ou du développement de ces travaux, fournitures ou services, sans que soit laissée à cette personne la possibilité de faire la preuve que, dans les circonstances de l'espèce, l'expérience acquise par elle n'a pu fausser la concurrence » et que ces mêmes règles « s'opposent à ce que l'entité adjudicatrice puisse refuser, jusqu'à la fin de la procédure d'examen des offres, que participe à la procédure, ou remette une offre, l'entreprise liée à toute personne qui a été chargée de la recherche, de l'expérimentation, de l'étude ou du développement de travaux, fournitures ou services, alors que, interrogée à cet égard par le pouvoir adjudicateur, cette entreprise affirme qu'elle ne bénéficie pas de ce chef d'un avantage injustifié de nature à fausser les conditions normales de la concurrence » (CJCE 3 mars 2005, *Fabricom SA*, aff. C- 21/03 et C-34/03, BJCP 2005/41, p. 278, obs. Schwartz).

Ainsi que le souligne un membre du Conseil d'Etat en commentant cet arrêt, « l'entreprise qui a directement été chargée des travaux ou études préparatoires devra prouver que son expérience ne peut fausser la concurrence. Une différence est ainsi posée par la cour : preuve à rapporter en ce qui concerne l'entreprise ayant été chargée des travaux ou études préparatoire, et à l'inverse simple affirmation de ne pas bénéficier d'un avantage pour l'entreprise liée » (Rémy Schwartz, BJCP 2005/41, p. 281).

En conséquence, dans le cas d'une entreprise liée à la personne chargée des études préparatoires, à supposer que cela puisse être le cas de la SOCAREN dès lors qu'elle ferait appel comme prestataire extérieur à la société JVD (puisque l'entreprise liée est, plus restrictivement, entendue par la CJCE

comme celle sur qui l'on a ou dont on subi l'influence dominante en vertu de règles capitalistiques), il suffit que la SOCAREN affirme ne pas bénéficier d'un avantage pour que sa candidature ne puisse être écartée.

La Ville relève du reste que, sur ce point, dans ses observations définitives, la Chambre, qui ne réfute pas l'objection tirée de la jurisprudence *Fabricom*, fait d'ailleurs état de « *l'observation de la chambre pour qui la SOCAREN n'avait pas à être exclue d'emblée de la procédure d'attribution* » (p. 57). **La Ville s'étonne donc du maintien de la critique selon laquelle la SOCAREN aurait bénéficié d'un avantage.**

↳ **L'exercice régulier des fonctions de Président de la Commission Consultative chargée d'émettre un avis sur la désignation de l'aménageur de l'opération d'aménagement du Clos aux Biches et de Président de la SOCAREN.**

En quatrième lieu, il est reproché le cumul des fonctions de Président de la Commission Consultative chargée de désigner un aménageur avec la fonction de Président de la SOCAREN. Ce reproche résulterait de la lecture faite des dispositions inscrites à l'article L. 1524-5 al. 12 du Code Général des Collectivités Territoriales, aux termes desquelles les élus locaux agissant en tant que mandataires des collectivités territoriales ou de leurs groupements au sein du conseil d'administration ou de surveillance des sociétés d'économie mixte locales et exerçant les fonctions de membre ou de président du conseil d'administration, de président-directeur général ou de membre ou de président du conseil de surveillance « *ne peuvent participer aux commissions d'appel d'offres ou aux commissions d'attribution de délégations de service public de la collectivité territoriale ou du groupement lorsque la société d'économie mixte locale est candidate à l'attribution d'un marché public ou d'une délégation de service public dans les conditions prévues aux articles L. 1411-1 et suivants* » et ce, alors qu'en l'espèce, « *le maire a assisté et pris part au vote lors des séances des 21 avril et 12 mai 2005 de la commission ainsi que lors du conseil municipal attribuant la concession d'aménagement à la SOCAREN* » (p. 57).

Sur ce point, **il convient de souligner à titre préliminaire que cette prohibition de la participation à des commissions** nommément désignées et relatives à des procédures formalisées issues de textes définis **doit bien évidemment s'entendre strictement, ceci en vertu de « la règle générale d'interprétation des textes selon laquelle les exceptions apportées à un principe doivent être entendues restrictivement »** (CE 10 novembre 1999, avis contentieux, *Haut-Commissaire de la République en Polynésie française*, Rec. p. 353).

Or, à ce stade, la ville ne peut par ailleurs que faire observer que, ainsi qu'elle l'a précédemment souligné, l'arrêt *Sodegis* du 9 novembre 2004 qui a bouleversé le cadre juridique des concessions d'aménagement a néanmoins commencé par rappeler que les concessions d'aménagement n'étaient soumises ni au Code des marchés publics ni aux dispositions de la loi n° 93-122 du 29 juin 1993 reprises aux articles L. 1411-1 et suivants du Code

général des collectivités territoriales relatifs aux délégations de services publics, solution maintenue par le législateur lors du vote de la loi du 20 juillet 2005 relative aux concessions d'aménagement.

Aussi l'exclusion formulée par l'article L. 1524-5 al. 12 du Code général des collectivités territoriales à l'égard de membres d'une SEM de toute participation à une CAO ou à une Commission d'attribution de délégations de service public n'avait pas vocation à s'appliquer à une commission chargée d'émettre un avis sur la désignation d'un aménageur au regard du caractère *sui generis* de la concession d'aménagement. Cette exclusion ne peut donc s'appliquer à la Commission Consultative de désignation d'un aménageur.

Et cela est d'autant plus avéré que **le législateur, lors du vote de la loi du 20 juillet 2005 relative aux concessions d'aménagement**, et alors même que cette loi excluait toute soumission desdites concessions au Code des marchés publics et aux dispositions du CGCT, et donc toute utilisation de la commission d'appel d'offres du Code des marchés publics ou de la commission mentionnée à l'article L. 1411-5 du CGCT, **n'a pas jugé bon d'étendre la prohibition posée par l'article L. 1524-5 alinéa 12 aux commissions intervenant en matière d'attribution des concessions d'aménagement.**

Et, sur ce point, **la référence faite à nouveau par la Chambre à l'article L. 2121-22 du CGCT est totalement inopérante.** En effet, et ainsi qu'on l'a vu, cette disposition, effectivement issue du Code des communes, n'a jamais été conçue pour être appliquée aux commissions compétentes en matière de concessions d'aménagement. Certes, si, ainsi que le relève la Chambre, l'article L. 2121-22 doit, lorsqu'il prévoit que la présidence d'une commission créée par le conseil municipal revient de droit au maire, céder le pas devant l'alinéa 12 de l'article L. 1524-5 du même code – solution qui n'est du reste nullement commandée par le fait que l'article L. 2121-22 est bien antérieur à la règle posée par l'alinéa 12 de l'article L. 1524-5 mais uniquement par le principe selon lequel une règle spéciale prime sur une règle générale –, **il n'en reste pas moins que l'article L. 2121-22 ne vaut qu'en matière de commissions d'appel d'offres et de bureaux d'adjudication, pour l'attribution de marchés publics régis par le Code des marchés publics.**

Sur ce point, la Chambre se borne du reste à ajouter, dans ses observations définitives, que *« lorsque le Législateur a souhaité sécuriser le statut des administrateurs des SEM, les conventions d'aménagement ne relevaient pas du champ concurrentiel, comme l'exigeait pourtant le droit et la jurisprudence européen. Par conséquent, si l'article L. 1524-5 al. 12 du CGCT, issu de cette volonté, n'y fait pas référence, on ne peut en déduire que le principe fixé à l'alinéa précédent ne pourrait souffrir d'exception, tant il est vrai que ces commissions ressortissent de la même situation juridique que les CAO et les commissions DSP ».*

Ce qui revient à admettre que, dans son texte même, cet article ne s'appliquait pas, et que la Ville aurait dû suppléer à une prétendue carence

du législateur, d'ailleurs toujours non corrigée, ou carrément le méconnaître en se fondant sur le seul principe de transparence européen dont on a vu, il faut encore le répéter, qu'il n'a nullement vocation à régir les organes internes aux pouvoirs adjudicateurs. **C'est dire si la Ville ne peut accepter une critique aussi excessive et fondée non sur les textes, mais sur l'idée que l'on peut s'en faire en vertu de principes dont la portée n'est pas pleinement comprise.**

De tout ceci, **il résulte que la procédure suivie pour la dévolution de la concession d'aménagement de la ZAC du Clos aux Biches a été en réalité parfaitement régulière, qu'il s'agisse de la création, de la composition ou de la présidence de la commission consultative créée à cet effet, de l'examen des candidatures et des offres des candidats ou encore du choix de la SOCAREN comme concessionnaire d'aménagement.**

ANNEXES

Extrait du registre des délibérations du CONSEIL MUNICIPAL de la Commune de NOISY-
LE-GRAND.

Arrondissement du
RAINCY

SEANCE DU JEUDI 23 JUILLET 2009 A 19 H 30

L'an deux mille neuf, le jeudi vingt-trois juillet à 19 h 30, le Conseil Municipal de la Commune de NOISY-LE-GRAND, dûment convoqué par Monsieur le Maire, s'est assemblé au lieu ordinaire de ses séances, sous la présidence de Monsieur PAJON Michel. Maire.

Délibération n° 144

OBJET : Opération
d'aménagement du Clos
aux Biches :
Avenant n° 2 à la
convention publique
d'aménagement.

PRESENTS :

MAIRE : M. PAJON Michel.

ADJOINTS AU MAIRE : M. MIERSMAN Michel, M. CONSTANT Emmanuel, M. EPINARD Serge, Mme LE BLEIS Mireille, M. FOUCHY Marc, Mme LECLERC Véronique, Mme CORNEC Marguerite, Mme EMERY Muriel, M. BOURGUIGNAT Alain, Mme PALAYSI Nicole, M. RIZZO Michel, M. PICANT Thierry, Mme DIALLO Thérèse, Mme CHAMBAUD Marie-Thérèse, M. ULRICH Thierry, M. BOUSQUET Sébastien.

Nombre de membres
composant le Conseil 49

CONSEILLERS MUNICIPAUX : M. PEREIRA DE ALMEIDA Amadeu, M. ELLEBOODE Michel, Mme GEFFROY Carole, Mme DENIS Frédérique, M. OBERRIEDER Gilles, M. CARRE Hervé, Mme CONSTANT Agnès, Mme DARAQUI Fathya, M. SZYMANSKI Sylvain, M. LAMBRY Fabien, M. SLASTANOVA Ivan, M. HUMEAU Yann, Mme MARSIGNY Brigitte, M. MORERE Jean-Marc, Mme SUPLICE Chantal, M. OBTEL Olivier, Mme MAFFRAND Hélène, Mme MARTINS Marylise.

Présents à la séance
ou représentés 45

ABSENTS REPRESENTES :

ADJOINTES AU MAIRE : Mme DUFFRENE Sylvie, Mme COEURJOLY Béatrice.

CONSEILLERS MUNICIPAUX : Mme HENRY Maryvonne, Mme LAUGENIE Catherine, M. ZENAINI Rachid, Melle DAROT Géraldine, Mme JOLY Cécile, Melle HAMROUNI Sana, M. ALLEMON Eric, M. TESTA Richard.

ABSENTS :

CONSEILLERS MUNICIPAUX : Mme CLAVEAU Michèle, M. DOUSSAIN Etienne, Mme MONNIN Sylvie, M. VERGNENEGRE Jacques.

Le Président ayant ouvert la séance et fait l'appel nominal, il a été procédé, conformément aux dispositions de l'article L.2121.15 du Code Général des Collectivités Territoriales, à l'élection pour la présente session d'un secrétaire de séance pris au sein du Conseil. Monsieur FOUCHY Marc est désigné comme Secrétaire de séance, fonction qu'il accepte.

CONSEIL MUNICIPAL DU 23 JUILLET 2009

Délibération n° 144

Objet : Opération d'aménagement du Clos aux Biches :
- Avenant n°2 à la convention publique d'aménagement.

Le Conseil Municipal,

VU le Code Général des Collectivités Territoriales,

VU le Code de l'Urbanisme et notamment les articles L. 300-4 et suivants,

VU la délibération du Conseil Municipal en date du 26 mai 2005 relative à la signature d'une convention publique d'aménagement avec la SOCAREN pour l'aménagement de la ZAC du Clos aux Biches,

VU la délibération du Conseil Municipal en date du 18 décembre 2008 relative à la signature d'un avenant à la convention publique d'aménagement du Clos aux Biches conclue avec la SOCAREN,

CONSIDERANT que la Ville a confié à la SOCAREN, dans le cadre d'une convention publique d'aménagement, la réalisation de l'opération d'aménagement du Clos aux Biches, à usage principal d'équipements publics et de logements,

CONSIDERANT la nécessité de modifier les dispositions de ladite convention relatives à la rémunération de l'aménageur et notamment celles relatives à l'assiette et au calcul de celle-ci,

Où le Maire en son exposé,

Après en avoir délibéré, à la majorité,

DECIDE :

ARTICLE 1 : D'approuver l'avenant n° 2 à la Convention Publique d'Aménagement conclue avec la SOCAREN, ci-annexé.

ARTICLE 2 : D'autoriser Monsieur Michel MIERSMAN – 1^{er} Adjoint au Maire, à signer pour le compte de la Ville, ledit avenant et tout acte à intervenir ainsi que tous documents en résultant.

Fait et délibéré en séance, les jour, mois et an susdits.
Pour extrait certifié conforme.

Ont signé les membres présents.

Document déposé à la
Sous-Préfecture du Raincy

le 24.7.09
Publié le 24.7.09
ou notifié le

ACTE RENDU EXECUTOIRE

Pour le Maire et par délégation

Yasmîna KHERMACHE
Directrice Générale Adjointe


Le Maire,
Michel PAJON.

**OPERATION D'AMENAGEMENT DU CLOS AUX
BICHES**

CONVENTION PUBLIQUE D'AMENAGEMENT

AVENANT N° 2

Transmis au représentant de l'Etat par la Collectivité le

Notifié par la Collectivité à la SEM le

CONVENTION PUBLIQUE D'AMENAGEMENT

AVENANT N° 2

ENTRE :

La Commune de Noisy-le-Grand, représentée par Monsieur Michel MIERSMAN, Adjoint au Maire, agissant en vertu d'une délibération en date du 23 Juillet 2009,

ci-après dénommée « la Collectivité » ou « Collectivité contractante ».

D'UNE PART,

ET:

La SOCAREN, Société d' Economie Mixte d' Aménagement de Rénovation et d' Equipement de Noisy-le-Grand, Société Anonyme d' économie mixte au capital de 150 000 Euros, dont le siège social est situé à l' Hôtel de Ville de Noisy-le-Grand, inscrite au Registre du Commerce de Bobigny sous le numéro 337 678 874

représentée par son Président Directeur Général, Monsieur Michel PAJON, en vertu d'une délibération du Conseil d' Administration de la société, en date du 3 avril 2009

ci-après dénommée la « SEM » ou « la Société » ou « l' aménageur public »

D'AUTRE PART.

II A TOUT D'ABORD ETE EXPOSE CE QUI SUIT :

1. Au terme de la Convention Publique d'Aménagement (C.P.A.) signée le 30 mai 2005, et d'un avenant n°1 en date du 22 Décembre 2008, la Ville de Noisy-le-Grand a confié à la SOCAREN l'aménagement et l'équipement de l'opération d'aménagement du « Clos aux Biches », à usage principal d'équipements publics et de logements.

2. Il convient aujourd'hui de clarifier les dispositions relatives à la rémunération et notamment celles relatives à l'assiette et au calcul de celle-ci.

CECI EXPOSE, IL A ETE CONVENU CE QUI SUIT :

ARTICLE 1 :

Les deux premiers alinéas de l'article 25-3 sont remplacés par les alinéas suivants :

« Pour les missions prévues à l'article 2 de la présente convention publique d'aménagement, la rémunération de l'aménageur à l'achèvement de l'opération sera de 4% hors taxes de la somme toutes taxes comprises des dépenses et des recettes de l'opération.

Sont exclus du calcul de la rémunération, le montant du coût des terrains objet de l'apport de la collectivité tel que décrit à l'article 21-5 de la présente convention publique d'aménagement ainsi que la rémunération de l'aménageur.

L'imputation de la rémunération ci-dessus au cours de l'opération s'effectue annuellement. Cette rémunération annuelle peut-être supérieure ou inférieure à 4 % hors taxes de la somme totale des dépenses et des recettes toutes taxes comprises, de l'année, inscrites dans le compte rendu financier annuel voté par la collectivité ».

ARTICLE 2 :

L'article 25-5 est remplacé par les dispositions suivantes :

« La rémunération de la SEM sera imputée mensuellement par celle-ci aux comptes de l'opération sous forme d'acomptes. »

Fait à
Le
En deux exemplaires originaux

Pour la SEM
Le Président Directeur Général

Pour la Collectivité
L'adjoint au Maire

M. PAJON

M. MIERSMAN

Document déposé à la
Sous-Préfecture du Raincy
le 24/19
Publié le 24/19
Ou notifié le
ACTE RENDU EXECUTOIRE

Pour le Maire et par délégation,
Yasmina KHERMACHE
Directrice Générale Adjointe

**NOTE DE LA SOCAREN SUR LES OBSERVATIONS DEFINITIVES
DE LA CHAMBRE REGIONALE DES COMPTES D'ILE DE FRANCE
DU 2 DECEMBRE 2009**

Dans le cadre du contrôle de la ville de Noisy-le-Grand exercices 2001 à 2007 effectué par la Chambre Régionale des Comptes d'Ile de France, celle-ci a formulé ses observations définitives en ce qui concerne les ZAC du Clos St Vincent et du Clos aux Biches dont la réalisation a été confiée à la SOCAREN.

Pour chacune de ces ZAC, la Chambre critique sur les conditions de rémunération de l'aménageur.

Ces observations appellent de la part de la SOCAREN les remarques suivantes.

La ZAC du CLOS SAINT VINCENT

Sur la rémunération de la SOCAREN

La Chambre considère que l'assiette de la rémunération de la SOCAREN n'est pas définie, ce qui la conduit à s'interroger sur le fait de savoir si cette assiette inclut, ou non, la rémunération de l'aménageur.

La réalité est très simple : la base de la rémunération de la SOCAREN n'inclut évidemment pas cette rémunération ainsi qu'attesté tant par l'expert comptable de la SOCAREN que par son Commissaire aux Comptes (Cf. documents joints à la réponse aux observations provisoires).

La Chambre considère ensuite que la SEM aurait perçu une rémunération non conforme à ce qui était prévu contractuellement (une rémunération supérieure pour certaines années et inférieure pour d'autres années) concluant toutefois qu'il est impossible de savoir « *si la SEM a trop perçu in fine* ».

Là encore, la réalité est très simple dans la mesure où, d'une part et conformément aux recommandations de la Fédération Nationale des SEM dans le cadre de la réalisation d'opérations d'aménagement, la rémunération dont la SEM est autorisée à se créditer est destinée à couvrir ses frais généraux, lesquels varient d'une année sur l'autre en fonction du rythme d'avancement de l'opération d'aménagement, à l'euro près, et où, d'autre part, la rémunération globale de la SEM sur la ZAC du Clos Saint Vincent a été « *en cumulé* » c'est-à-dire sur l'ensemble de l'opération, strictement conforme à la rémunération telle que prévue par la convention de concession. Ceci ressort clairement du compte rendu de la ZAC du Clos Saint Vincent établi selon les mêmes principes que les différents EPRD présentés pour approbation au Conseil Municipal, étant observé, en ce qui concerne les remarques de la Chambre sur la question des emprunts et de la TVA, que pour la période 2001-2006, la trame des EPRD a été strictement la même que celle des précédents EPRD établis selon l'usage alors en vigueur, sur lesquels, à l'occasion d'un précédent contrôle, la Chambre n'avait émis

aucune observation. Le montant hors taxes de la rémunération que la SOCAREN avait vocation à percevoir contractuellement s'établit (en prenant en compte la rémunération complémentaire forfaitaire de 400 K euros pour l'ensemble des années 2005 et 2006) à 5.953,76 K euros. La SOCAREN a perçu 5.922,58 K euros, soit une rémunération non perçue de 31,18 K euros.

Le montant des honoraires perçus pour l'ensemble de l'opération tient compte de la rémunération complémentaire forfaitaire de 400 K euros pour les années 2005 et 2006, étant précisé que cette rémunération complémentaire, décidée contractuellement entre la ville et la SOCAREN, était totalement justifiée. En effet, l'avenant n° 6 à la convention de concession du 22 décembre 1986, qui est intervenu le 15 juillet 2003, a prorogé la fin de l'opération des deux années, soit jusqu'au 31 décembre 2006. A la suite de cette décision de prorogation, les parties ont convenu pour chacune des années 2005 et 2006 de fixer forfaitairement la rémunération de la SOCAREN à la somme de 200 K euros H.T. et ceci par avenant n° 6 bis à la convention de concession, avenant signé le 26 décembre 2003.

Le montant fixé contractuellement était destiné, purement et simplement, à couvrir les dépenses liées à la clôture de l'opération, ce qui lui confère nullement un caractère inflationniste.

Il reste que la Chambre reconnaît, dans ses observations définitives, que « la forfaitisation n'a pas été irrégulière ».

Sur la situation de clôture

La Chambre considère que le résultat de clôture au 31 décembre 2006 faisant apparaître un bonus de 3.088 K euros serait « impossible à déterminer » dans la mesure où il prendrait en compte « le montant de l'avance communale de 1.524 K euros traité comme une subvention dans les EPRD » de sorte que le résultat positif aurait dû être présenté, déduction faite de cette avance, comme s'établissant à 1.564 K euros.

Là encore, cette conclusion ne correspond pas à la réalité. Il doit être en effet rappelé que, pour engager les opérations qui ont été réalisées en première phase de l'opération d'aménagement, la SOCAREN avait perçu de la ville :

- une subvention de 10 millions de francs sur le fondement d'une délibération du 19 novembre 1986,
- d'autre part une avance de trésorerie de même montant sur le fondement d'une délibération du 23 décembre 1986.

En 1989, la ville avait souhaité percevoir le remboursement de l'avance de trésorerie de 10 millions de francs, ainsi qu'il était prévu. Une confusion comptable s'était alors produite, la ville ayant fait rembourser à la SOCAREN la subvention au lieu et place de l'avance de trésorerie. Il s'agissait d'une erreur d'imputation budgétaire sans incidence financière puisque la subvention votée par la commune le 19 novembre 1986 restait acquise à la SOCAREN en tant que participation de la commune à la revitalisation et aux équipements du centre ville. C'est donc à juste titre que le résultat bénéficiaire de 3.088 K euros a été présenté au Conseil Municipal du 22 novembre 2007.

La SOCAREN prend acte de ce que, dans ses observations définitives, la Chambre ne met plus en cause la comptabilisation de cette somme de 1.524 K euros en subvention.

La ZAC du CLOS AUX BICHES

Sur la rémunération de la SOCAREN

S'agissant de l'assiette de la rémunération de la SEM pour cette opération, la Chambre formule des remarques analogues à celles relatives à la ZAC du Clos Saint Vincent. Il est vrai que la lecture des dispositions combinées des articles 23-1 et 25-2 de la Convention Publique d'Aménagement du 30 mai 2005 légitime l'interrogation de la Chambre. Cette incohérence de forme a été rectifiée par avenant n°2 à la convention signé le 31 juillet 2009.

Il reste, et c'est l'essentiel, que, comme pour la ZAC du Clos Saint Vincent, la rémunération de la SEM n'est pas prise en compte dans le montant des dépenses TTC servant de base au calcul de sa rémunération.

La différence constatée, pour l'année 2006 entre la rémunération « prévue » et la rémunération effectivement perçue par la SEM (inférieure à la prévision) s'explique aisément : par essence, à partir des hypothèses clairement définies à une date donnée, compte tenu notamment du prix des terrains à acquérir, du montant des charges foncières et des conditions d'emprunt ou d'avance de trésorerie, une prévision des produits et des charges est établie à partir de laquelle la rémunération prévisionnelle de la SOCAREN est calculée. Les prévisions sont établies le plus justement possible en fonction des éléments connus à une date donnée, sans aucune approximation, les hypothèses étant clairement précisées pour chaque EPPC. Mais, compte tenu des variations du prix des terrains à acheter et les charges foncières à céder, la prévision est régulièrement ajustée.

Il n'y a donc pas d'incohérence entre les documents, s'agissant d'une part de prévisions, d'autre part d'un bilan.

Globalement, et comme pour la ZAC du Clos Saint Vincent, la SOCAREN ne pourra imputer à la ZAC du Clos aux Biches pour la réalisation de l'opération plus que ce qui a été prévu contractuellement.

En toute hypothèse et tenant compte des observations provisoires de la Chambre, la ville et la SOCAREN ont signé, en date du 31 juillet 2009, un avenant n°2 à la convention publique d'aménagement disposant, notamment, expressément que la rémunération de la SOCAREN, imputée mensuellement par celle-ci aux comptes de l'opération sous forme d'acomptes est exclue de la base de calcul de la rémunération de l'aménageur (fixée à 4 % de la somme TTC des dépenses et recettes de l'opération à l'achèvement de l'opération.)



COREVISE

Audit Conseil Expertise



SOCAREN
Hôtel de Ville
B.P. 49
93161 Noisy Le Grand cedex

Par courriel

Paris le 11 décembre 2009

A l'attention de Monsieur *Michel PAJON*

Monsieur Le Président,

Pour faire suite aux observations de la Chambre Régionale des Comptes, observations qui vous ont été adressées le 2 décembre 2009, nous confirmons par la présente les termes de notre courrier en date du 13 février 2009.

Dans la mesure où notre courrier du 13 février 2009 peut apporter des éléments de réponse aux observations formulées nous vous autorisons à en faire état auprès de la Chambre Régionale des Comptes.

Restant à votre disposition, nous vous prions d'agréer, Monsieur Le Président, l'expression de nos salutations distinguées.


COREVISE
Fabien CREGUT



COREVISE

Audit Conseil Expertise

NEXIA
INTERNATIONAL

SOCAREN
Hôtel de Ville
B.P. 49
93161 Noisy Le Grand cedex

Paris le 13 février 2009

A l'attention de Monsieur Michel PAJON

Monsieur Le Président,

Nous vous prions de bien vouloir trouver ci-après des éléments de réponses aux remarques formulées par la Chambre Régionale des Comptes dans son rapport provisoire qui vous a été adressé le 8 janvier.

1°) Etablissement des EPRD

Conformément aux dispositions de l'article L 300-5 du code l'urbanisme, lorsque le concédant décide de participer au coût de l'opération sous forme d'apport financier ou d'apport de terrains, le concessionnaire doit fournir chaque année un compte rendu financier comportant : « le bilan prévisionnel actualisé des activités, objet de la concession, faisant apparaître, d'une part, l'état des réalisations en recettes et en dépenses et, d'autre part, l'estimation des recettes et des dépenses restant à réaliser ».

La SOCAREN a toujours respecté cette disposition et permis ainsi à la collectivité d'une part d'exercer son droit de contrôle d'autre part de s'assurer que ses intérêts étaient sauvegardés.

2°) Rémunération ZAC CLOS SAINT VINCENT

Sur la base du rendu de compte de la ZAC CLOS SAINT VINCENT établi suivant les mêmes principes que les précédents EPRD, présentés pour approbation au conseil municipal le calcul de la rémunération globale autorisée pour la durée de l'opération s'établit à :

	POSTES	MONTANTS en K€
1	Total recettes TTC	74 362
2	Total dépenses TTC	71 274
3	Dont rémunération TTC	6 792
4	Base rémunération : 1 + 2 - 3	138 844
5	Rémunération HT à 4%	5 553,76
6	Rémunération complémentaire forfaitaire	400,00
7	Total rémunération HT : 5 + 6	5 953,76
8	Rémunération perçue HT	5 922,58
9	Rémunération non perçue : 7 - 8	31,18

Conformément aux recommandations de la FNSEM, dans le cadre de la réalisation d'opérations d'aménagement, la « rémunération » dont la SEM est autorisée à se créditer est destinée à couvrir ses frais généraux à l'euro près. D'une autre manière la SEM n'impute pas à l'opération d'aménagement plus de charges qu'elle n'en a supportées et ceci dans la limite du montant conventionnel.

Sur la durée de l'opération, la SOCAREN a imputé à l'opération ses frais réels tout en restant en dessous du montant global autorisé conventionnellement.

En appliquant ce principe il en résulte que l'imputation annuelle à l'opération, des frais supportés par la SEM, ne peut correspondre au montant appelé « rémunération », calculé annuellement sur la base des recettes et des dépenses.

3°) Rémunération de la ZAC CLOS AUX BICHES

Le principe ci-dessus décrit a été appliqué à la ZAC du clos aux biches. Les frais généraux de la SOCAREN sont fonction du travail effectué et non pas du montant des dépenses et recettes de l'année considérée.

La SOCAREN ne pourra imputer à la ZAC CLOS AUX BICHES, pour la réalisation de l'opération, au titre de la rémunération, ni plus que ses frais généraux ni plus que le montant calculé conventionnellement.

4°) Subvention ZAC CLOS SAINT VINCENT

Le résultat final de l'opération fait apparaître un excédent de 3 088 K€ entièrement reversé à la ville de Noisy le Grand. Hors la subvention de 1 524 K€ le résultat reste positif de 1 564 K€. La ville de Noisy le Grand a, à l'origine, versé 1 524 K€ pour en fin d'opération recevoir 3 088 K€.

Les comptes de la SOCAREN, retraçant l'opération d'aménagement ont toujours fait apparaître ce montant de 1 524 K€ comme une subvention versée pour la réalisation de la ZAC. Ces comptes ont été régulièrement arrêtés par le Conseil d'administration, nous les avons certifiés en notre qualité de commissaire aux comptes de la société, et ils ont été approuvés par l'assemblée générale ordinaire annuelle.

Restant à votre disposition, nous vous prions d'agréer, Monsieur Le Président, l'expression de nos salutations distinguées.



COREVISE
Fabien CREGUT