



**CAA de TOULOUSE, 3ème chambre, 05/03/2024, 21TL03702, Inédit au  
recueil Lebon**

**CAA de TOULOUSE - 3ème chambre**

**Lecture du mardi 05 mars 2024**

N° 21TL03702

Inédit au recueil Lebon

Président  
M. REY-BÈTHBÉDER  
Rapporteur public  
Mme PERRIN

Rapporteur  
Mme Nadia EL GANI-LACLAUTRE  
Avocat(s)  
SCP CHARREL & ASSOCIES

**Texte intégral**

**RÉPUBLIQUE FRANCAISE  
AU NOM DU PEUPLE FRANCAIS**

Vu la procédure suivante :

Procédure contentieuse antérieure :

La société par actions simplifiée Roxim Management a saisi le tribunal administratif de Montpellier d'une demande tendant à l'annulation ou, à titre subsidiaire, à la résiliation du traité de concession d'aménagement conclu entre la commune de Vendargues et le groupement composé des sociétés GGL Aménagement, mandataire, GGL Groupe et Hectare portant sur la zone d'aménagement concerté de Meyrargues.

Par un jugement n° 1905462 du 1er juillet 2021, le tribunal administratif de Montpellier a rejeté sa demande.

Procédure devant la cour :

Par une requête, enregistrée au greffe de la cour administrative d'appel de Marseille, le 30 août 2021, puis le 1er mars 2022 devant la cour administrative d'appel de Toulouse, et des mémoires, enregistrés les 20 avril et 27 octobre 2022, la société Roxim Management, représentée, en dernier lieu, par Me Gaspar, de la société Amplitude Avocats, demande à la cour :

1°) d'annuler ce jugement du 1er juillet 2021 du tribunal administratif de Montpellier ;

2°) d'annuler ou, à titre subsidiaire, de résilier le traité de concession d'aménagement conclu entre la commune de Vendargues et le groupement composé des sociétés GGL Aménagement, mandataire, GGL Groupe et Hectare portant sur la zone d'aménagement concerté de Meyrargues ;

3°) de mettre à la charge de la commune de Vendargues une somme de 5 000 euros au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Elle soutient, dans le dernier état de ses écritures, que :

- sa requête est recevable dès lors qu'elle comporte une critique du jugement attaqué assortie de moyens dirigés à l'encontre du traité de concession ;
- elle justifie d'un intérêt à contester la concession en litige dès lors qu'elle a présenté une candidature et été admise à présenter une offre mais n'a été dissuadée d'en présenter une qu'en raison de manquements aux



## **CAA de TOULOUSE, 3ème chambre, 05/03/2024, 21TL03702, Inédit au recueil Lebon**

obligations de publicité et de mise en concurrence constitutifs d'irrégularités susceptibles d'avoir lésé de façon suffisamment directe et certaine ses intérêts ;

- le jugement attaqué est irrégulier dès lors que le tribunal a omis de statuer sur le moyen, présenté dans son mémoire enregistré le 19 novembre 2020, tiré de ce que la composition du groupement attributaire de la concession en litige a été modifiée de manière irrégulière entre le dépôt de sa candidature et l'attribution du contrat ;

- le tribunal a dénaturé les pièces du dossier en considérant que le bilan financier prévisionnel était joint au dossier de consultation et que l'annexe 1 au règlement de consultation intitulé " document programme de consultation des aménageurs " était suffisamment précise pour permettre aux candidats de remettre une offre en toute connaissance de cause alors qu'il s'agit d'une vaste opération d'aménagement comportant trois autres tranches qui, en réalité, font partie de la même opération d'aménagement et impactent nécessairement le périmètre de la tranche n° 1 objet de la consultation en litige ;

- il a entaché son jugement d'une erreur de droit et d'une erreur manifeste d'appréciation en considérant que le délai de remise des offres n'était pas insuffisant alors qu'il était manifestement inadapté et insuffisant au regard de l'ampleur, de la complexité, des caractéristiques du projet, du montant de la concession et des exigences attendues des candidats dans le contenu de leur offre ;

- le dossier de consultation des entreprises transmis aux candidats admis à présenter une offre était totalement insuffisant pour permettre aux candidats de comprendre précisément la nature et l'étendue des besoins à satisfaire au regard des attentes de l'acheteur et de répondre aux exigences dans le contenu des offres ;

- la commune de Vendargues a manqué à ses obligations de publicité et de mise en concurrence en procédant à une mauvaise définition de l'étendue de ses besoins lors de la phase de consultation alors que la zone d'aménagement concerté en litige constitue en réalité l'une des phases d'une opération d'aménagement du site de Meyrargues, plus vaste, qui comporte quatre phases, et doit être appréhendée dans sa globalité, de sorte qu'il existe une incohérence entre le périmètre de la concession en litige et les investissements qu'elle requiert, en méconnaissance des principes fondamentaux de la commande publique, notamment du principe de libre accès à la commande publique, pour les futures consultations qui auront trait aux trois autres zones d'aménagement concerté ;

- le contrat de concession en litige a été attribué dans des conditions irrégulières dès lors que le groupement attributaire a été modifié au cours de la procédure de passation, le groupement attributaire ne correspondant pas à celui qui a remis un dossier de candidature ;

- le passage qui commence par " Cette irrégularité n'est pas sans incidence puisque de deux choses l'une... " et se termine par " constitutif potentiellement d'un délit de favoritisme " n'a rien d'outrageant ni de diffamant comme le soutient la commune de Vendargues.

Par un mémoire en défense, enregistré le 18 octobre 2021, la société par actions simplifiée Hectare, représentée par Me Pons, conclut au rejet de la requête et, en outre, à ce qu'une somme de 5 000 euros soit mise à la charge de la société Roxim Management au titre de l'article L. 761- 1 du code de justice administrative. Elle soutient que :

- à titre principal, la requête est irrecevable dès lors que la société appelante ne démontre pas qu'elle serait susceptible d'avoir été lésée dans ses intérêts de façon suffisamment directe et certaine par la passation du contrat en litige ; en particulier, elle ne démontre pas que le fait d'avoir été dissuadée de présenter une offre aurait pour origine les manquements aux règles de publicité et de mise en concurrence qu'elle allègue ;

- à titre subsidiaire, les moyens soulevés ne sont pas fondés :

\* le jugement attaqué n'est pas irrégulier ;

\* le tribunal a implicitement écarté le moyen tiré de la modification de la composition du groupement attributaire entre la candidature et la conclusion du contrat ; en tout état de cause, ce moyen manque en fait dès lors que c'est bien le groupement composé des sociétés GGL Aménagement, GGL Groupe et Hectare qui a été déclaré



## **CAA de TOULOUSE, 3ème chambre, 05/03/2024, 21TL03702, Inédit au recueil Lebon**

attributaire du contrat après avoir candidaté et été admis à présenter une offre ;

\* les candidats potentiels disposaient de toutes les informations financières et des études préalables nécessaires à la présentation de leur candidature dans la limite des exigences reposant sur l'autorité concédante au stade de la passation du contrat de concession sans qu'elle soit tenue de fournir les documents nécessaires à la constitution du dossier de création de la zone d'aménagement concerté ;

\* les études préalables à la constitution du dossier de création de la zone d'aménagement concerté, telles qu'exigées par l'article R. 311-2 du code de l'urbanisme, n'avaient pas à figurer dans le dossier de consultation des entreprises au stade de la passation du traité de concession d'aménagement dès lors que, conformément au règlement de la consultation, ces études étaient à la charge du concessionnaire une fois celui-ci désigné ;

\* aucun texte n'imposait à la commune de verser au dossier de consultation des entreprises les études environnementales relatives au secteur en cause ;

\* la société appelante ne démontre pas en quoi le délai de remise des offres était insuffisant alors qu'il est supérieur au délai minimal fixé par l'article 18 du décret n°2016-86 du 1er février 2016 et est adapté à la complexité du contrat ; deux autres concurrents ayant pu présenter une offre ;

\* les besoins de l'opération ont été préalablement et suffisamment définis.

Par trois mémoires en défense, enregistrés les 31 janvier, 29 septembre et 25 novembre 2022, la commune de Vendargues, représentée par Me Gras, demande à la cour, dans le dernier état de ses écritures :

1°) de rejeter la requête de la société Roxim Management ;

2°) de supprimer, sur le fondement de l'article L. 742-1 du code de justice administrative, le passage commençant par " soit la commune de Vendargues... " et se terminant par " délit de favoritisme " contenu dans le mémoire de la société Roxim Management du 20 avril 2022 ;

3°) de mettre à la charge de la société Roxim Management une somme de 5 000 euros au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Elle soutient, dans le dernier état de ses écritures, que :

- à titre principal, la requête est irrecevable dès lors, premièrement, que la société appelante se borne à critiquer le jugement attaqué en renvoyant aux moyens soulevés devant le tribunal, deuxièmement, qu'elle ne justifie pas d'un intérêt à agir à défaut d'avoir été lésée dans ses intérêts de façon suffisamment directe et certaine par la passation du contrat et, troisièmement, qu'elle ne justifie pas de sa dénomination exacte ;

- à titre subsidiaire, le jugement attaqué n'est pas irrégulier ; en effet, le tribunal n'était pas tenu de répondre au moyen inopérant et qui, de surcroît, manque en fait, tiré de la prétendue modification irrégulière de la composition du groupement attributaire de la concession ;

- à titre subsidiaire, les vices et irrégularités soulevés ne sont pas fondés :

\* la société appelante n'a jamais eu l'intention de présenter une offre de sorte que sa requête devra être rejetée en l'absence de rapport direct entre les manquements qu'elle allègue et la circonstance selon laquelle elle a été dissuadée de présenter une offre ;

\* la société appelante n'a jamais sollicité de renseignements complémentaires ainsi que le lui permettait le règlement de la consultation pas plus qu'elle n'a fait état de ses difficultés avant la date limite prévue ;

\* en se prévalant de l'incomplétude du dossier de consultation des entreprises, la société appelante entend, en réalité, exciper de l'illégalité de la délibération du conseil municipal du 3 avril 2019, un tel moyen étant inopérant ; en tout état de cause, cette délibération comportait le programme prévisionnel des équipements publics et la participation en résultat ainsi que le montant global des produits de l'opération d'aménagement estimé à 38 millions d'euros ;



## **CAA de TOULOUSE, 3ème chambre, 05/03/2024, 21TL03702, Inédit au recueil Lebon**

- \* l'ensemble des candidats ont été placés dans les mêmes conditions pour présenter une offre en disposant du même dossier de consultation des entreprises ;
- \* elle ne saurait être regardée comme ayant insuffisamment précisé ses besoins et les caractéristiques essentielles de la concession ;
- \* la société appelante ne démontre ni que les études préalables devaient nécessairement être jointes au dossier de consultation des entreprises ni l'incomplétude de ce dossier ; deux autres candidats ayant été en mesure de remettre une offre ;
- \* contrairement à ce que soutient la société Roxim Management, le tribunal était seulement tenu de vérifier si le délai de remise des offres ne rendait pas manifestement impossible la présentation d'une offre recevable par les opérateurs économiques intéressés ;
- \* la société appelante ne formule pas de critique utile sur la prétendue insuffisance dans la définition des besoins de la commune ;
- \* les observations formulées par l'autorité environnementale ont seulement pour objet de se conformer à la législation environnementale en répondant aux exigences réglementaires en matière de réalisation d'une étude d'impact et sont sans incidence sur la définition de ses besoins ;
- \* le moyen tiré de la modification de la composition du groupement, auquel le tribunal n'était pas tenu de répondre en raison de son inopérance, n'a, en tout état de cause, pas pour effet de conférer un contenu illicite au contrat comme le soutient la société appelante ;
- elle est fondée à demander à la cour d'ordonner la suppression du passage commençant par " soit la commune de Vendargues... " et s'achevant par " délit de favoritisme " se trouvant dans le mémoire de la société appelante enregistré le 20 avril 2022 dès lors qu'il comporte des insinuations et des qualifications à tout le moins outrageantes sinon diffamatoires.

La requête a été communiquée aux sociétés GGL Groupe et GGL Aménagement lesquelles n'ont pas produit d'observations.

Un mémoire, présenté par la société Hectare, a été enregistré le 28 décembre 2022, soit postérieurement à la clôture d'instruction fixée, en dernier lieu, au 8 décembre 2022, à 12 heures, par une ordonnance du 28 octobre 2022.

Vu les autres pièces du dossier.

Vu :

- le code de l'urbanisme ;
- l'ordonnance n° 2016-65 du 29 janvier 2016 ;
- le décret n° 2016-86 du 1er février 2016 ;
- le code de justice administrative.

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

Ont été entendus au cours de l'audience publique :

- le rapport de Mme El Gani-Laclautre ;
- les conclusions de Mme Perrin, rapporteure publique ;
- les observations de Me Gaspar, représentant la société Roxim Management, de Me Muller, représentant la commune de Vendargues, et celles de Me Delmas, substituant Me Nerot, représentant la société Hectare.

Considérant ce qui suit :



## **CAA de TOULOUSE, 3ème chambre, 05/03/2024, 21TL03702, Inédit au recueil Lebon**

1. Par deux premières délibérations des 18 juillet et 9 octobre 2018, le conseil municipal de Vendargues (Hérault) a approuvé le principe de la création d'une zone d'aménagement concerté dans le secteur de Meyrargues et le recours à une concession d'aménagement en application de l'article L. 300-4 du code de l'urbanisme. Par une autre délibération du 19 février 2019, cet organe délibérant a validé les caractéristiques essentielles de la future zone d'aménagement concerté, prévue sur une zone de 23,8 hectares et comportant un programme prévisionnel de constructions sur 69 000 m<sup>2</sup> de surface plancher dont la création d'environ 700 logements, et autorisé le maire à lancer une procédure de mise en concurrence. Par un avis publié le 21 février 2019, la commune de Vendargues a lancé une consultation, en application des articles L. 300-4 et R. 300-4 à R. 300-9 du code de l'urbanisme, pour l'attribution de cette concession d'aménagement. Le traité de concession, d'une valeur estimée de 38 000 000 d'euros hors taxes prévoit une durée de treize ans. La date limite de réception des candidatures ayant été fixée au 27 mars 2019, sept opérateurs se sont portés candidats, au rang desquels le groupement composé des sociétés Roxim Management, mandataire, Pitch Promotion, devenue Pitch Immo, et Praxis dont la candidature a été réceptionnée le 27 mars 2019 à 10 heures 05, suivant le récépissé délivré par l'autorité concédante. Après avoir été invité, par un courriel du 3 avril 2019, à compléter sa candidature par l'envoi d'éléments relatifs à ses capacités financières, à ses références dans la réalisation d'opérations similaires et à ses moyens techniques et humains, ce groupement a été admis à présenter une offre avant le 17 mai 2019, 16 heures, par un courriel de la commune du 12 avril 2019, confirmé par une lettre du 15 avril suivant, ainsi que quatre autres opérateurs. Sur les cinq candidats admis à présenter une offre, seuls deux en ont présenté une, le groupement GGL Aménagement-GGL Groupe-Hectare et le groupement Nexity Foncier Conseil, la société Roxim Management ayant, pour sa part, adressé une lettre du 17 mai 2019 à l'autorité concédante l'informant de ce qu'elle ne pourra pas présenter d'offre dans les délais impartis. Le référé précontractuel introduit par la société Roxim Management le 19 juillet 2019 a été rejeté par une ordonnance du juge des référés du tribunal administratif de Montpellier n° 1903826 du 23 août suivant. Par une délibération du 10 juillet 2019, le conseil municipal de Vendargues a approuvé le choix du groupement GGL Aménagement-GGL Groupe-Hectare et autorisé le maire à signer le contrat avec ce groupement. Le traité de concession d'aménagement a été signé le 29 août 2019 et l'avis d'attribution a été publié le 2 septembre 2019 au Journal Officiel de l'Union Européenne. La société Roxim Management relève appel du jugement du 1er juillet 2021 par lequel le tribunal administratif de Montpellier a rejeté sa demande tendant à l'annulation ou, à titre subsidiaire, à la résiliation du traité de concession d'aménagement conclu entre la commune de Vendargues et le groupement composé des sociétés GGL Aménagement, mandataire, GGL Groupe et Hectare.

Sur le cadre juridique du litige :

2. Indépendamment des actions dont disposent les parties à un contrat administratif et des actions ouvertes devant le juge de l'excès de pouvoir contre les clauses réglementaires d'un contrat ou devant le juge du référé contractuel sur le fondement des articles L. 551-13 et suivants du code de justice administrative, tout tiers à un contrat administratif susceptible d'être lésé dans ses intérêts de façon suffisamment directe et certaine par sa passation ou ses clauses est recevable à former devant le juge du contrat un recours de pleine juridiction contestant la validité du contrat ou de certaines de ses clauses non réglementaires qui en sont divisibles. Ce recours doit être exercé, y compris si le contrat contesté est relatif à des travaux publics, dans un délai de deux mois à compter de l'accomplissement des mesures de publicité appropriées, notamment au moyen d'un avis mentionnant à la fois la conclusion du contrat et les modalités de sa consultation dans le respect des secrets protégés par la loi. La légalité du choix du cocontractant, de la délibération autorisant la conclusion du contrat et de la décision de le signer, ne peut être contestée qu'à l'occasion du recours ainsi défini. Le tiers agissant en qualité de concurrent évincé de la conclusion d'un contrat administratif ne peut ainsi, à l'appui d'un recours contestant la validité de ce contrat, utilement invoquer, outre les vices d'ordre public, que les manquements aux règles applicables à la passation de ce contrat qui sont en rapport direct avec son éviction.

3. Saisi par un tiers dans les conditions définies ci-dessus, de conclusions contestant la validité du contrat ou de certaines de ses clauses, il appartient au juge du contrat, après avoir vérifié que l'auteur du recours autre que le



## **CAA de TOULOUSE, 3ème chambre, 05/03/2024, 21TL03702, Inédit au recueil Lebon**

représentant de l'État dans le département ou qu'un membre de l'organe délibérant de la collectivité territoriale ou du groupement de collectivités territoriales concerné se prévaut d'un intérêt susceptible d'être lésé de façon suffisamment directe et certaine et que les irrégularités qu'il critique sont de celles qu'il peut utilement invoquer, lorsqu'il constate l'existence de vices entachant la validité du contrat, d'en apprécier l'importance et les conséquences. Ainsi, il lui revient, après avoir pris en considération la nature de ces vices, soit de décider que la poursuite de l'exécution du contrat est possible, soit d'inviter les parties à prendre des mesures de régularisation dans un délai qu'il fixe, sauf à résilier ou résoudre le contrat. En présence d'irrégularités qui ne peuvent être couvertes par une mesure de régularisation et qui ne permettent pas la poursuite de l'exécution du contrat, il lui revient de prononcer, le cas échéant avec un effet différé, après avoir vérifié que sa décision ne portera pas une atteinte excessive à l'intérêt général, soit la résiliation du contrat, soit, si le contrat a un contenu illicite ou s'il se trouve affecté d'un vice du consentement ou de tout autre vice d'une particulière gravité que le juge doit ainsi relever d'office, l'annulation totale ou partielle de celui-ci. Il peut enfin, s'il en est saisi, faire droit, y compris lorsqu'il invite les parties à prendre des mesures de régularisation, à des conclusions tendant à l'indemnisation du préjudice découlant de l'atteinte à des droits lésés.

Sur la régularité du jugement attaqué :

4. Un concurrent évincé ne peut invoquer, outre les vices d'ordre public dont serait entaché le contrat, que les manquements aux règles applicables à la passation de ce contrat qui sont en rapport direct avec son éviction.

5. Dans le cadre de son mémoire enregistré devant le tribunal, le 19 novembre 2020, la société Roxim Management soutenait que la composition du groupement attributaire de la concession en litige avait été modifiée entre sa candidature et la conclusion du contrat. Dès lors que la circonstance, à la supposer établie, que la composition du groupement attributaire de la concession en litige aurait été modifiée entre la date à laquelle il a présenté sa candidature auprès de l'autorité concédante et la date à laquelle le traité de concession a été conclu n'est pas en rapport direct avec les motifs pour lesquels la société Roxim Management a été dissuadée de présenter une offre après avoir été admise à concourir, elle ne peut utilement se prévaloir de ce manquement. Le tribunal administratif, qui pouvait dès lors régulièrement s'abstenir de se prononcer sur ce moyen inopérant, ne l'a toutefois pas visé de sorte qu'il ne peut être regardé comme l'ayant écarté par prétériorité. Dès lors, sans qu'il soit besoin de se prononcer sur les autres moyens de régularité soulevés, lesquels sont, en tout état de cause, inopérants dès lors qu'ils ne se rapportent pas à la régularité du jugement mais tendent à contester le raisonnement adopté par les premiers juges, la société appelante est fondée à soutenir que le tribunal a entaché son jugement d'irrégularité. Par suite, ce dernier doit être annulé.

6. Il y a lieu d'évoquer et de statuer immédiatement sur la demande présentée par la société Roxim Management devant le tribunal administratif de Montpellier.

Sur les conclusions en contestation de la validité du contrat :

En ce qui concerne la modification de la composition du groupement concessionnaire :

7. Ainsi qu'il a été dit au point 2, un concurrent évincé ne peut invoquer, outre les vices d'ordre public dont serait entaché le contrat, que des manquements aux règles applicables à la passation de ce contrat en rapport direct avec son éviction. Dès lors que la circonstance, à la supposer établie, selon laquelle la composition du groupement attributaire de la concession en litige aurait été modifiée entre la date à laquelle il a présenté sa candidature auprès de l'autorité concédante et la date à laquelle le traité de concession a été conclu n'est pas en rapport direct avec les motifs pour lesquels la société Roxim Management a été dissuadée de présenter une offre après avoir été admise à concourir, elle ne peut utilement se prévaloir de ce manquement pour les mêmes motifs que ceux retenus au point 5. En tout état de cause, il résulte de l'instruction, notamment de la lettre de candidature adressée par le groupement attributaire à l'autorité concédante le 22 mars 2019, des procès-verbaux de la commission, constituée en application de l'article R. 300-9 du code de l'urbanisme, réunie les 29 mars, 5 avril, 20 mai, et 3 juin 2019, de la délibération du conseil municipal de Vendargues désignant le concessionnaire et du traité de concession d'aménagement que le groupement solidaire, composé des sociétés GGL Groupe, GGL Aménagement et Hectare s'est bien porté candidat à la procédure d'attribution, qu'il a été



## CAA de TOULOUSE, 3ème chambre, 05/03/2024, 21TL03702, Inédit au recueil Lebon

admis à présenter une offre et que son offre a été retenue de sorte que l'irrégularité invoquée manque en fait.

En ce qui concerne la participation du groupement attributaire à la procédure de passation :

8. La société Roxim Management soutient disposer d'informations sérieuses laissant penser qu'un ou plusieurs membres du groupement attributaire auraient assisté la commune de Vendargues dans le cadre de la phase préalable à la procédure de consultation et/ou auraient bénéficié d'un accès privilégié à certaines informations de nature à leur conférer un avantage concurrentiel par rapport autres candidats. Toutefois, par ces seules allégations, au demeurant imprécises, la société appelante ne soumet à la cour, ainsi que cela lui incombe, aucun commencement de preuve de nature à établir ni que l'une des sociétés composant le groupement attributaire de la concession aurait apporté son concours à l'autorité concédante ni la nature exacte de ce concours pas plus qu'elle ne soumet à la cour d'éléments de nature à établir le type d'avantage apporté par ce concours ni l'incidence qu'il a pu avoir sur l'égalité de traitement entre les candidats. À cet égard, les plans d'aménagement, datés des 10 janvier et 11 juillet 2018, relatifs à des projets d'aménagement du site de Meyrargues, qu'elle produit, dont l'origine n'est pas établie, ne correspondent pas à ceux figurant dans le dossier de consultation des entreprises. Par suite, le moyen tiré de la méconnaissance du principe d'égalité de traitement des candidats, à le supposer comme ayant dissuadé la société appelante de présenter une offre et, par suite, comme opérant, doit être écarté.

En ce qui concerne le délai imparti aux candidats pour présenter une offre :

9. Aux termes de l'article L. 300-4 du code de l'urbanisme : " L'État et les collectivités territoriales, ainsi que leurs établissements publics, peuvent concéder la réalisation des opérations d'aménagement prévues par le présent code à toute personne y ayant vocation. / L'attribution des concessions d'aménagement est soumise par le concédant à une procédure de publicité permettant la présentation de plusieurs offres concurrentes, dans des conditions prévues par décret en Conseil d'État. Lorsqu'une opération d'aménagement est destinée à être réalisée dans une zone d'aménagement concerté, l'attribution de la concession d'aménagement peut intervenir avant la création de la zone, dès lors que la personne publique à l'initiative de la zone d'aménagement concerté a arrêté le bilan de la concertation prévue à l'article L. 300-2 et a délibéré sur les enjeux et l'objectif de l'opération, son périmètre d'intervention, son programme et son bilan financier prévisionnel. / Le concessionnaire assure la maîtrise d'ouvrage des travaux, bâtiments et équipements concourant à l'opération prévus dans la concession, ainsi que la réalisation des études et de toutes missions nécessaires à leur exécution. Il peut être chargé par le concédant d'acquérir des biens nécessaires à la réalisation de l'opération, y compris, le cas échéant, par la voie d'expropriation ou de préemption. Il procède à la vente, à la location ou à la concession des biens immobiliers situés à l'intérieur du périmètre de la concession ".

10. Sur renvoi de l'article R. 300-4 du code de l'urbanisme rendant applicables les dispositions du droit commun des concessions, alors issues de l'ordonnance n° 2016-65 du 29 janvier 2016 et du décret n° 2016-86 du 1er février 2016 susvisés, aux traités de concession d'aménagement dans lesquels le concessionnaire assume un risque économique lié à l'opération d'aménagement, l'article 18 du décret du 1er février 2016 relatif aux contrats de concession dispose que : " I. - L'autorité concédante fixe le délai de réception des candidatures ou des offres en fonction notamment de la nature, du montant et des caractéristiques des travaux ou services demandés au concessionnaire. / Pour les contrats de concession qui relèvent du 1° de l'article 9, ces délais ne peuvent être inférieurs aux délais suivants : / 1° Le délai de réception des candidatures, accompagnées le cas échéant des offres, ne peut être inférieur à trente jours à compter de la date d'envoi de l'avis de concession ; / 2° Le délai de réception des offres ne peut être inférieur à vingt-deux jours à compter de la date d'envoi de l'invitation à présenter une offre. Ces délais peuvent être réduits de cinq jours lorsque l'autorité concédante accepte que les candidatures ou les offres soient transmises par voie électronique. (...) ". En application de ces dispositions, il incombe au juge seulement de vérifier si le délai de consultation, bien que supérieur au délai minimal fixé par les textes applicables, n'était néanmoins pas manifestement inadapté à la présentation d'une offre compte tenu de la complexité de la concession et du temps nécessaire aux opérateurs économiques pour préparer leurs candidatures et leurs offres.



## **CAA de TOULOUSE, 3ème chambre, 05/03/2024, 21TL03702, Inédit au recueil Lebon**

11. Il résulte de l'instruction que le délai de remise des offres par les opérateurs admis à concourir a été fixé à 35 jours par l'autorité concédante. Si la société appelante soutient que ce délai était manifestement inadapté au regard de l'ampleur, de la complexité, des caractéristiques du projet, du montant de la concession et des exigences attendues des candidats dans le contenu de leur offre, il ne résulte pas de l'instruction que ce délai était manifestement insuffisant pour présenter une offre. En tout état de cause, il résulte de l'instruction qu'au plus tard à la date du 10 mai 2019, la société Roxim Management était encore à la recherche d'études et de compétences techniques à s'adjoindre en vue d'aider son groupement à remettre une offre. Ainsi, alors même qu'entre le 29 avril 2019 et le 17 mai 2019, date limite fixée pour le dépôt des offres, il ne lui restait qu'un délai de 18 jours pour remettre son offre, la société appelante souhaitait encore s'adjoindre des compétences techniques pour être accompagnée dans la présentation de son offre. Dans ces conditions, le délai de remise des offres ne peut, à lui seul, être regardé comme ayant dissuadé la société appelante de présenter une offre et, partant, comme l'ayant lésée dans ses intérêts. Par ailleurs, eu égard aux caractéristiques du projet d'aménagement en litige, lequel ne portait pas sur quatre mais sur une seule zone d'aménagement concerté, à l'absence de complexité particulière de l'offre attendue, et au délai pris par la société Roxim Management pour constituer l'équipe nécessaire à l'établissement de son offre, le délai de remise des offres ne rendait pas, dans les circonstances de l'espèce, manifestement impossible la présentation d'une offre recevable par les soumissionnaires alors que deux autres opérateurs ont été en mesure de présenter une offre, jugée recevable, dans les délais requis.

En ce qui concerne le refus de l'autorité concédante de répondre à une demande d'information :

12. La société Roxim soutient avoir vainement sollicité, auprès de l'autorité concédante, la communication de documents concernant le projet de zone d'aménagement concerté en raison de la complexité de l'offre à remettre et des informations lacunaires contenues dans le dossier de consultation des entreprises, ce qui l'a conduite à l'informer, par une lettre du 17 mai 2019, qu'elle ne serait pas en mesure de présenter une offre. Toutefois, alors même qu'elle a été admise à présenter une offre le 12 avril 2019 et qu'elle avait jusqu'au 6 mai 2019 pour saisir le pouvoir adjudicateur d'une demande de renseignements complémentaires en adressant sa demande à l'adresse électronique de la commune prévue à cet effet, en application de l'article 12 du règlement de la consultation, la société Roxim Management n'établit pas avoir adressé une telle demande à la commune. À l'inverse, il résulte de l'instruction que cette société s'est abstenue de transmettre ses demandes à l'autorité concédante, préférant saisir directement les différents prestataires mandatés par cette dernière pour préparer les études nécessaires à l'opération d'aménagement en litige. Si elle se prévaut de la lettre du 17 mai 2019 qu'elle a adressée à la commune de Vendargues pour se plaindre de l'incomplétude du dossier de consultation des entreprises, cette demande, formulée le jour de la date limite de remise des offres, a, en tout état de cause, été adressée postérieurement au 9 mai 2019, date limite à laquelle les candidats pouvaient utilement solliciter des renseignements. Par suite, la société appelante, qui ne démontre pas avoir saisi la commune de Vendargues dans les délais et les formes prévus par l'article 12 du règlement de la consultation, ne peut utilement se prévaloir d'un défaut d'information de nature à l'avoir dissuadée de présenter une offre.

En ce qui concerne le caractère complet du dossier de consultation des entreprises :

13. Aux termes du I de l'article 1er de l'ordonnance du 29 janvier 2016 relative aux contrats de concession : " Les contrats de concession soumis à la présente ordonnance respectent les principes de liberté d'accès à la commande publique, d'égalité de traitement des candidats et de transparence des procédures. / Ces principes permettent d'assurer l'efficacité de la commande publique et la bonne utilisation des deniers publics ". Aux termes de l'article L. 300-4 du code de l'urbanisme : " (...) Lorsqu'une opération d'aménagement est destinée à être réalisée dans une zone d'aménagement concerté, l'attribution de la concession d'aménagement peut intervenir avant la création de la zone, dès lors que la personne publique à l'initiative de la zone d'aménagement concerté a arrêté le bilan de la concertation prévue à l'article L. 300-2 et a délibéré sur les enjeux et l'objectif de l'opération, son périmètre d'intervention, son programme et son bilan financier prévisionnel (...) ". L'article R. 300-7 du même code dispose, dans sa rédaction applicable au litige, que : " Sans préjudice des articles 4,5 et



## **CAA de TOULOUSE, 3ème chambre, 05/03/2024, 21TL03702, Inédit au recueil Lebon**

18 du décret n° 2016-86 du 1er février 2016 relatif aux contrats de concession, le concédant adresse à chacun des candidats un document précisant les caractéristiques essentielles de la concession d'aménagement et indiquant le programme global prévisionnel des équipements et des constructions projetés ainsi que les conditions de mise en œuvre de l'opération ".

14. Les dispositions précitées de l'article L. 300-4 du code de l'urbanisme permettent à la personne publique à l'initiative d'une zone d'aménagement concerté d'en attribuer la concession d'aménagement avant la création de ladite zone dès lors qu'elle a arrêté le bilan de la concertation prévu à l'article L. 300-2 du même code et délibéré sur les enjeux et l'objectif de l'opération, son périmètre d'intervention, son programme et son bilan financier prévisionnel de sorte que le futur concessionnaire assume, par principe, une part de risque en acceptant de conclure une concession d'aménagement.

15. Il résulte de l'instruction que le dossier de consultation remis aux candidats admis à présenter une offre comportait le règlement de la consultation auquel étaient joints, en annexe 1, le document programme de consultation des aménageurs, permettant aux candidats de disposer d'éléments d'information sur la situation du projet, les principes généraux issus des documents de planification existants, tels que le schéma de cohérence territoriale et le plan local de l'habitat, et les fondamentaux d'aménagement attendus, les enjeux et les objectifs de l'opération, le périmètre de l'opération concédée, les éléments de programmation à travers le programme prévisionnel de constructions envisagé sur la future zone d'aménagement concerté et le programme des équipements publics attendus. Le règlement de la consultation comportait également, en annexe 2, la réglementation d'urbanisme applicable au terrain d'assiette de la zone d'aménagement concerté, en particulier l'extrait du plan local d'urbanisme applicable, notamment le document graphique et le règlement, ainsi que le plan de prévention des risques naturels d'inondation du bassin versant du Salaison. En annexe 3, ce document comportait le projet de traité de concession auquel étaient joints le périmètre de la zone d'aménagement concerté, le document programme et le tableau définissant les modalités de financement des équipements publics attendus. Enfin, le règlement de la consultation comportait, en annexe 4, les deux délibérations du conseil municipal de Vendargues du 3 avril 2019 arrêtant le bilan de la concertation et approuvant le bilan de la concertation, les enjeux et objectifs de l'opération, le périmètre d'intervention, le programme et le bilan financier prévisionnel de l'opération. Sur ce point, il résulte de cette dernière annexe que le montant total des produits de l'opération d'aménagement issus des cessions futures a été estimé à environ 38 millions d'euros au regard des éléments de programmation détaillés par la commune et que le concessionnaire avait à sa charge une participation pour les équipements publics s'élevant à la somme de 8,2 millions d'euros au prorata de l'affectation de ces équipements à la zone d'aménagement concerté n° 1 et non pour la totalité des futures zones à aménager. En tout état de cause, ni les groupements ayant participé à la consultation ni la société appelante n'ont jugé utile de saisir l'autorité concédante en vue de solliciter des éléments d'information complémentaires alors que, dans le même temps, il résulte de l'instruction, en particulier du rapport d'analyse des offres et de la délibération du conseil municipal de Vendargues désignant le concessionnaire, que les deux seules offres qui ont été présentées étaient très exhaustives. Dès lors que, conformément aux dispositions précitées de l'article R. 300-7 du code de l'urbanisme, l'autorité concédante était seulement tenue de fournir aux candidats un document précisant les caractéristiques essentielles de la concession d'aménagement en indiquant le programme global prévisionnel des équipements et des constructions projetés ainsi que les conditions de mise en œuvre de l'opération et qu'il ne résulte pas de l'instruction que les pièces relatives aux données techniques et financières figurant au dossier de consultation auraient été insuffisantes pour permettre aux candidats de formuler leur offre, les candidats admis à présenter une offre doivent être regardés comme ayant disposé de l'ensemble des éléments financiers, en particulier des charges de l'opération et des recettes de l'aménageur, et des études préalables nécessaires à la rédaction de leur offre dans des conditions conformes aux principes de libre accès à la commande publique, de transparence et d'égalité de traitement prévus par les dispositions précitées de l'article 1er de l'ordonnance du 29 janvier 2016 relative aux contrats de concession.

En ce qui concerne la définition des besoins de l'autorité concédante :



## CAA de TOULOUSE, 3ème chambre, 05/03/2024, 21TL03702, Inédit au recueil Lebon

16. Aux termes de l'article 27 de l'ordonnance du 29 janvier 2016 relative aux contrats de concession : " La nature et l'étendue des besoins à satisfaire sont déterminées avant le lancement de la consultation en prenant en compte des objectifs de développement durable dans leurs dimensions économique, sociale et environnementale ". Aux termes de l'article R. 300-7 du code de l'urbanisme, dans sa rédaction applicable au litige : " Sans préjudice des articles 4,5 et 18 du décret n° 2016-86 du 1er février 2016 relatif aux contrats de concession, le concédant adresse à chacun des candidats un document précisant les caractéristiques essentielles de la concession d'aménagement et indiquant le programme global prévisionnel des équipements et des constructions projetés ainsi que les conditions de mise en œuvre de l'opération ". L'article L. 311-4 du même code dispose que : " (...) Lorsqu'un équipement doit être réalisé pour répondre aux besoins des futurs habitants ou usagers des constructions à édifier dans plusieurs opérations successives devant faire l'objet de zones d'aménagement concerté ou de conventions de projet urbain partenarial, la répartition du coût de cet équipement entre différentes opérations peut être prévue dès la première, à l'initiative de l'autorité publique qui approuve l'opération (...) ".

17. Les concessions sont soumises aux principes de liberté d'accès à la commande publique, d'égalité de traitement des candidats et de transparence des procédures, qui sont des principes généraux du droit de la commande publique. Pour assurer le respect de ces principes, la personne publique doit apporter aux candidats à l'attribution d'une concession, avant le dépôt de leurs offres, une information suffisante sur la nature et l'étendue des besoins à satisfaire. Il lui appartient à ce titre d'indiquer aux candidats les caractéristiques essentielles de la concession et la nature et le type des investissements attendus ainsi que les critères de sélection des offres. S'il est loisible à l'autorité concédante d'indiquer précisément aux candidats l'étendue et le détail des investissements qu'elle souhaite les voir réaliser, elle n'est pas tenue de le faire à peine d'irrégularité de la procédure. Il lui est en effet possible, après avoir défini les caractéristiques essentielles de la concession, de laisser les candidats définir eux-mêmes leur programme d'investissement, sous réserve qu'elle leur ait donné des éléments d'information suffisants sur la nécessité de prévoir des investissements, sur leur nature et leur consistance et sur le rôle qu'ils auront parmi les critères de sélection des offres.

18. Selon la société appelante, il existe une incohérence entre le périmètre de la concession en litige et les investissements que requiert le projet d'aménagement, en méconnaissance des principes fondamentaux de la commande publique, notamment du principe de libre accès à la commande publique, dès lors que ces investissements auront des incidences sur les futures consultations qui seront lancées pour la concession des trois autres zones d'aménagement concerté programmées par la commune. Il est constant que le site de Meyrargues a vocation, à terme, à accueillir quatre zones d'aménagement concerté. Toutefois, dès lors que, conformément aux dispositions précitées de l'article L. 300-4 du code de l'urbanisme, la concession d'une zone d'aménagement concerté peut être dévolue à un aménageur avant même la création d'une telle zone qui peut, elle-même, s'inscrire dans une opération d'aménagement plus large, la société Roxim Management ne peut utilement se prévaloir de l'avis de l'autorité environnementale du 28 août 2020 selon lequel les aspects environnementaux de la zone d'aménagement concerté en litige doivent être appréhendés à l'aune de la globalité de l'opération d'aménagement du site de Meyrargues, qui comportera, à terme, quatre zones d'aménagement concerté, de telles considérations se rattachant à la procédure de création de la zone d'aménagement concerté et étant, par suite, sans incidence sur la procédure d'attribution de la concession en elle-même. Par ailleurs, il résulte de l'instruction que l'autorité concédante a, ainsi qu'il lui était loisible de le faire en application des dispositions précitées de l'article L. 311-4 du code de l'urbanisme, circonscrit le projet de zone d'aménagement concerté en lançant une procédure de consultation limitée à la création d'une seule zone d'aménagement, dont le périmètre a été clairement défini ainsi que les équipements prévus, tout en informant le concessionnaire sur la teneur des équipements publics prévus. Sur ce point, il résulte de l'annexe 4 au projet de traité de concession que la participation en numéraire attendue au titre de ces équipements publics a été adaptée et pondérée par l'autorité concédante au regard des besoins propres de la zone d'aménagement concerté n° 1 et de leur affectation à cette zone, de sorte que la participation mise à la charge du



## **CAA de TOULOUSE, 3ème chambre, 05/03/2024, 21TL03702, Inédit au recueil Lebon**

cessionnaire et, partant, les investissements qui lui incombent, ne portent pas sur l'intégralité du coût de chaque équipement mais sur une fraction de ce coût. Par suite, dès lors que la concession d'aménagement en litige, conclue en application des articles L. 300-1 et R. 300-4 du code de l'urbanisme, comportait des investissements et, par principe, un transfert de risques économiques liés à l'opération au concessionnaire et que le coût des équipements publics mis à la charge de l'aménageur dans des proportions clairement définies par l'annexe 4 du projet de traité de concession a été porté à la connaissance des candidats, la seule circonstance que le site de Meyrargues pourra, à terme, être composé de quatre zones d'aménagement concerté et que ces équipements publics pourront bénéficier à l'ensemble des zones d'aménagement concerté n'est pas, dans les circonstances de l'espèce, de nature à caractériser une imprécision sur le périmètre de la concession de nature à établir que la commune aurait insuffisamment déterminé l'étendue de ses besoins et, ainsi manqué à ses obligations de publicité et de mise en concurrence.

En ce qui concerne la lésion et la propriété de terrains inclus dans le périmètre de la zone d'aménagement concerté :

19. En se prévalant de la circonstance selon laquelle elle serait propriétaire de terrains situés dans le périmètre de l'opération d'aménagement en litige, à l'instar, du reste, d'autres propriétaires possédant des terrains dans cette emprise susceptibles de faire l'objet d'une procédure d'expropriation, la société Roxim Management n'établit pas en quoi elle aurait été dissuadée de présenter une offre pour ce seul motif, qui est, dès lors, inopérant pour contester la validité du contrat de concession attaqué. De même, cette société n'établit pas en quoi elle aurait été placée dans une situation moins favorable que les autres candidats à la concession d'aménagement.

20. Il résulte de tout ce qui précède que, sans qu'il soit besoin de se prononcer sur les fins de non-recevoir opposées tant en première instance qu'en appel, les conclusions par lesquelles la société Roxim Management conteste la validité du traité de concession d'aménagement conclu entre la commune de Vendargues et le groupement composé des sociétés GGL AménagementGGL Groupe-Hectare en demandant l'annulation ou, à titre subsidiaire, la résiliation de ce contrat doivent être rejetées.

Sur les conclusions tendant à la suppression des écrits injurieux, outrageants ou diffamatoires :

21. En vertu des dispositions de l'article 41 de la loi du 29 juillet 1881 reproduites à l'article L. 741-2 du code de justice administrative, les cours administratives d'appel peuvent, dans les causes dont elles sont saisies, prononcer, même d'office, la suppression des écrits injurieux, outrageants ou diffamatoires.

22. Le passage figurant en page 43 du mémoire de la société Roxim enregistré au greffe la cour le 20 avril 2022 débutant par " Soit la commune de Vendargues ne relance pas de consultations " et s'achevant par " délit de favoritisme " dont la suppression est demandée en appel par la commune de Vendargues excède le droit à la libre discussion et présente un caractère injurieux et diffamatoire. Par suite, il y a lieu d'en prononcer la suppression.

23. En revanche, le passage figurant en page 43 du même mémoire qui commence par " Soit la commune de Vendargues " et se termine par " irrémédiable à l'attributaire " n'excède pas le droit à la libre discussion et ne présente pas un caractère injurieux ou diffamatoire. Par suite, les conclusions tendant à sa suppression doivent être rejetées.

Sur les frais liés au litige :

24. Les dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative font obstacle à ce que soit mise à la charge de la commune de Vendargues, qui n'est pas la partie perdante dans le cadre de la présente instance, la somme demandée par la société Roxim Management au titre des frais exposés par elle et non compris dans les dépens.

25. Il y a lieu, dans les circonstances de l'espèce, de mettre à la charge de la société Roxim Management une somme de 1 500 euros à verser tant à la commune de Vendargues, qu'à la société Hectare au titre des frais exposés par elles et non compris dans les dépens.

DÉCIDE:



## **CAA de TOULOUSE, 3ème chambre, 05/03/2024, 21TL03702, Inédit au recueil Lebon**

Article 1 : Le jugement du tribunal administratif de Montpellier n° 1905462 du 1er juillet 2021 est annulé.

Article 2 : La demande présentée par la société Roxim Management devant le tribunal administratif de Montpellier et le surplus de ses conclusions présentées en appel sont rejetés.

Article 3 : Le passage du mémoire de la société Roxim Management du 20 avril 2022 commençant par les mots " Soit la commune de Vendargues " et se terminant par les mots " délit de favoritisme " est supprimé.

Article 4 : La société Roxim Management versera à la commune de Vendargues et à la société Hectare chacune une somme de 1 500 euros au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Article 5 : Le surplus des conclusions des parties est rejeté.

Article 6 : Le présent arrêt sera notifié à la commune de Vendargues, à la société par actions simplifiée Roxim Management, à la société par actions simplifiée Hectare, à la société par actions simplifiée GGL Aménagement et à la société par actions simplifiée GGL Groupe.

Délibéré après l'audience du 13 février 2024, à laquelle siégeaient :

M. Rey-Bèthbéder, président,

M. Bentolila, président-assesseur,

Mme El Gani-Laclautre, première conseillère.

Rendu public par mise à disposition au greffe le 5 mars 2024.

La rapporteure,

N. El Gani-LaclautreLe président,

É. Rey-Bèthbéder

La greffière,

C. Lanoux

La République mande et ordonne au préfet de l'Hérault en ce qui le concerne ou à tous commissaires de justice à ce requis en ce qui concerne les voies de droit commun contre les parties privées, de pourvoir à l'exécution de la présente décision.

2

N° 21TL03702

▼