



**RAPPORT D'OBSERVATIONS DÉFINITIVES
ET SES RÉPONSES**

**SOCIÉTÉ D'ÉCONOMIE MIXTE
D'AMÉNAGEMENT ET DE
CONSTRUCTION DE LA VILLE
DU PLESSIS-ROBINSON
(SEMPRO)**

(92)

Exercices 2016 à 2021

Observations
délibérées les 13 et 17 février 2023

TABLE DES MATIÈRES

SYNTHESE.....	3
RECOMMANDATIONS DE REGULARITE ET DE PERFORMANCE.....	6
PROCEDURE.....	7
OBSERVATIONS	8
1 PRÉSENTATION GÉNÉRALE DE LA SEMPRO.....	8
1.1 Caractéristiques et missions.....	8
1.2 La gouvernance.....	9
1.2.1 La représentation quasi exclusive de la commune du Plessis-Robinson au conseil d'administration.....	9
1.2.2 La rémunération des administrateurs.....	10
1.2.3 La participation irrégulière à certaines délibérations	11
1.2.4 Les conventions réglementées	12
1.2.5 La récente mise en place d'un règlement intérieur.....	13
1.3 Les relations avec la commune du Plessis-Robinson, actionnaire majoritaire	13
1.3.1 L'exercice par la SEMPRO de compétences dont son actionnaire majoritaire est dépourvu.....	14
1.3.2 Les modalités et l'intensité du contrôle exercé par la commune sur la SEMPRO.....	16
1.4 Les liens avec la SPL 92	17
2 UN CHAMP D'ACTIVITÉ QUI A ÉVOLUÉ DANS LE TEMPS.....	18
2.1 Une mission historique de bailleur social jusqu'en 2016, prolongée à 2024	18
2.2 Une activité quasi-exclusive d'opérations de promotion depuis 2017	18
2.2.1 Le modèle urbain développé à travers les SCCV	18
2.2.2 Un modèle qui soulève des interrogations.....	19
2.2.3 Un modèle rentable.....	20
2.3 Une forte intervention filialisée dans le secteur du développement économique.....	21
2.3.1 La SAS Cité-Jardins Commerces (CJC).....	21
2.3.2 La SA Immobilière gestion investissement (SAIGI).....	23
2.4 L'ambition d'exporter un modèle robinsonnais à l'échelle internationale	23
3 LA SEMPRO OPERATEUR D'AMENAGEMENT	24
3.1 Deux exemples d'opérations d'aménagement de fait : Quartiers des architectes et Novéos	24
3.1.1 Des montages juridiques permettant de conduire des opérations d'aménagement	25
3.1.2 Des cessions générant des plus-values et un renchérissement du foncier	27
3.1.3 Des charges imposées aux opérateurs par la SEMPRO	28
3.1.4 L'utilisation d'une comptabilité d'aménagement.....	29
3.2 Les risques induits par la position d'opérateur d'aménagement de la SEMPRO	29
3.2.1 L'absence de mise en concurrence	29
3.2.2 Un manque de visibilité des projets qui génère des risques	31

4	LA SITUATION FINANCIÈRE DE LA SEMPRO	32
4.1	Un modèle économique complexe.....	32
4.2	Analyse de la situation financière	34
4.2.1	La dégradation du haut de bilan	34
4.2.2	Le compte de résultat.....	38
4.2.3	Les salaires et charges sociales.....	42
5	LA GESTION DES RESSOURCES HUMAINES.....	43
5.1	Un effectif réduit en raison d'une forte externalisation des activités fonctionnelles et opérationnelles	43
5.2	Des rémunérations versées sans fondement juridique	44
5.3	Deux ruptures conventionnelles au coût significatif.....	45
5.4	Des salariés multi-employeurs.....	45
	ANNEXES.....	47

SYNTHESE

La chambre régionale des comptes Île-de-France a contrôlé les comptes et la gestion de la société d'économie mixte d'aménagement et de construction de la commune du Plessis-Robinson (SEMPRO), pour les exercices 2016 à 2021.

Un outil communal faisant fi des compétences intercommunales

La SEMPRO a été créée en 1985 par la commune du Plessis-Robinson qui l'administre de fait puisqu'elle détient 80 % de son capital social et prend, souvent seule, les décisions relatives à la société. Alors qu'au cours des trente dernières années, la population communale a augmenté de 21 000 habitants à plus de 30 000 habitants et le taux de logements sociaux reculé de 78 % à 35 %, la SEMPRO est intervenue comme opérateur de projets municipaux d'aménagement, de renouvellement urbain et de densification.

Depuis l'origine, la SEMPRO intervenait principalement dans le secteur de l'aménagement mais cette compétence a été retirée de ses statuts en 2017 en application de la loi NOTRe. Depuis cette date, son mode d'activité réside surtout dans la prise de participations au capital de sociétés civiles de construction-vente (SCCV). Aussi, dans les faits, la SEMPRO continue à exercer, sous couvert de multiples SCCV, une intense activité d'aménagement pour le compte de la commune. Ainsi, dans le cas du renouvellement urbain du quartier des Architectes et de celui de Novéos, la conjonction et l'interdépendance des projets présentent une ampleur et une complexité qui sont caractéristiques des opérations d'aménagement. Alors que la compétence « aménagement » appartient désormais à l'échelon intercommunal, son exercice indirect par la commune fait courir un risque juridique à la SEMPRO.

La SEMPRO est donc un outil de contournement de la répartition légale des compétences entre collectivités locales. Elle permet à la commune de développer son parti pris urbanistique et de demeurer maître de ses choix en matière de politique de l'habitat. Or, si la commune détient encore une clause générale de compétences, il résulte des textes en vigueur que la politique de développement économique, mise en œuvre de fait via deux filiales de la SEMPRO, et la politique locale de l'habitat relèvent en droit de l'échelon intercommunal.

Une activité résiduelle de bailleur social dont profite la SEMPRO pour conduire des opérations immobilières dont les fins financières sont éloignées de la finalité du foncier social.

La SEMPRO a vendu en 2016 l'intégralité de son parc locatif social. Elle a toutefois obtenu de l'État la signature d'une nouvelle convention d'utilité sociale (CUS) pour la période 2019-2024, axée sur la réalisation de 120 logements sous le régime du prêt social location-accession (PSLA) à la propriété. En s'appuyant sur cet agrément, elle a conclu des accords de libération de surfaces foncières avec l'office public de l'habitat (OPH) Hauts-de-Seine Habitat, principal bailleur social sur la commune du Plessis-Robinson. Elle s'est engagée à reconstituer l'offre locative sociale parallèlement à la réalisation de programmes immobiliers privés.

Les avantages significatifs, liés à son statut de bailleur social, sont mis à la disposition de SCCV réalisant majoritairement des logements libres. En retour, la SEMPRO réalise des plus-values et prend part aux marges dégagées. Cette activité de promotion immobilière qui vise la recherche d'un profit maximum, sur lequel la SEMPRO se rémunère, entre en contradiction avec son objet social centré sur la recherche d'un intérêt général local. Le modèle opérationnel retenu, via les SCCV, permet à la SEMPRO de réaliser des marges sur des opérations de nature privée ainsi que des plus-values sur des opérations foncières qui ne participent pas au financement de logements sociaux mais au renchérissement du coût du foncier.

Un modèle économique et financier porteur de risques pour la société et la commune, dont la viabilité ne paraît pas assurée

L'évolution de la situation financière de la SEMPRO découle de son modèle économique complexe fondé sur des prises de participations et des avances accordées à de nombreuses filiales. Son fonds de roulement s'est fortement dégradé, de 17,6 M€ en 2016 à 10,4 M€ en 2020, pour s'améliorer en 2021 à 15,8 M€ grâce à la dette bancaire, qui atteignait 19,5 M€ en 2021, soit 49 % de ses ressources stables au bilan. Cette dégradation résulte de l'acquisition de la société SAIGI et des importantes avances de trésorerie (8,5 M€ fin 2021) versées par la SEMPRO aux SCCV.

Malgré les produits financiers que lui versent les SCCV, le résultat net de la SEMPRO, positif en 2016, a été largement négatif en termes cumulés au cours des cinq années suivantes. Il y a donc lieu de s'interroger sur la viabilité du modèle économique et financier sur lequel se fonde l'activité de la SEMPRO.

Cette question est d'autant plus préoccupante que l'analyse de la situation financière de la SEMPRO doit tenir compte des risques externalisés dans ses nombreuses filiales. Ces dernières ne disposent pas de moyens propres. Or, la SEMPRO ne tenant pas de comptabilité analytique, certains frais ne sont pas refacturés. La société-mère et ses filiales affichent une grande porosité entre elles.

En outre, ce modèle économique et financier dépend largement des garanties d'emprunt et des avances accordées par la commune à la SEMPRO qui ne dispose pourtant d'aucun document stratégique ni projection financière consolidée pour donner à son actionnaire majoritaire une visibilité minimale sur sa prise de risque, dans un contexte où les aléas se multiplient. Il est particulièrement difficile de connaître les multiples opérations en cours du fait de l'absence de planification et de la faiblesse de leur suivi financier.

Un train de vie, déconnecté de la taille de la SEMPRO, incluant des dépenses étrangères à l'intérêt de la société

Au regard de sa situation financière, la gestion de la SEMPRO paraît manquer de rigueur. L'augmentation des charges courantes de fonctionnement atteint 14 % entre 2017 et 2021 et celle des rémunérations 39 %. Ces fortes hausses sont le reflet du train de vie de la SEMPRO, déconnecté de sa taille modeste, ainsi que de dépenses récurrentes réalisées en dehors de l'intérêt de la société.

Alors que l'activité de la SEMPRO a changé et s'est fortement externalisée depuis 2017, la rémunération de ses administrateurs a plus que doublé entre 2016 et 2021. Elle est de surcroît assise sur des bases juridiques fragiles.

L'effectif salarié a diminué de deux équivalents temps plein (ETP) depuis 2016. Fin 2021, la SEMPRO employait cinq salariés. La plupart de ses activités fonctionnelles et opérationnelles sont externalisées. Deux ruptures conventionnelles ont été conclues en 2016 assorties d'un montant global de près de 230 000 € d'indemnités, complétées par des primes exceptionnelles de l'ordre de 46 000 €. La rémunération actuelle de trois des cinq salariés est privée de fondement juridique, soit à défaut de contrat de travail, soit en l'absence d'avenant actant des revalorisations de salaires pourtant significatives et effectives.

Le contournement des principes et règles de la commande publique

La SEMPRO a été chargée de conduire les opérations d'aménagement des quartiers Architectes et Novéos. Plus spécifiquement, un protocole opérationnel engageant la commune du Plessis-Robinson, Hauts-de-Seine Habitat et la SEMPRO a placé cette dernière au centre de l'opération de rénovation urbaine du quartier des Architectes. Celle-ci réalise des opérations immobilières en dehors du champ de la commande publique.

En effet, aucune mise en concurrence n'a été organisée par les pouvoirs adjudicateurs, ce qui, d'une part, fragilise juridiquement les opérations menées et, d'autre part, présente des risques financiers, d'autant plus que le terme des projets n'est pas maîtrisé.

Ces risques illustrent de manière particulière les constats relevés par la Cour des comptes, dans son rapport sur les sociétés d'économie mixte locale de mai 2019. La Cour mettait en évidence l'insécurité juridique dans laquelle interviennent ces sociétés et la nécessaire clarification de leur régime juridique, notamment dans le cadre du développement de la pluriactivité, des pratiques de filialisation ou de prises de participation dans des sociétés commerciales.

À l'issue de son contrôle des comptes et de la gestion, la chambre formule huit recommandations dont six recommandations de régularité et deux recommandations visant à améliorer la performance de la gestion.

RECOMMANDATIONS DE REGULARITE ET DE PERFORMANCE

La chambre adresse les recommandations reprises dans la présente section.

Les recommandations de régularité :

- Recommandation régularité 1 : Conformément aux articles L. 2131-11 et L. 1524-5 du code général des collectivités territoriales, les élus exerçant des fonctions au sein de la SEMPRO ne doivent plus participer aux délibérations relatives à leur rémunération et/ou avantages, ni à celles accordant des garanties d'emprunt ou avances. 11
- Recommandation régularité 2 : Requérir l'accord exprès de l'actionnaire public pour les prises de participations de la SEMPRO dans des sociétés civiles, conformément aux nouvelles dispositions de l'article L. 1524-5 (modifié le 23 février 2022 par la loi 3DS) du code général des collectivités territoriales. 16
- Recommandation régularité 3 : Respecter le 4^{ème} alinéa de l'article L. 225-38 du code de commerce dès lors que la SEMPRO décide de soumettre les conventions, en théorie dispensées pour une filiale détenue à 100 %, au régime des convention règlementées..... 22
- Recommandation régularité 4 : Formaliser les avances accordées aux filiales par un contrat de prêt, comme le prévoit l'article L. 511-6 du code monétaire et financier. 22
- Recommandation régularité 5 : Restreindre les dépenses à l'objet social de la société, conformément à l'article L. 241-3 du code de commerce. 42
- Recommandation régularité 6 : Établir pour l'ensemble des salariés un contrat de travail et le cas échéant un avenant, conformément à l'article 13 de la convention collective de l'immobilier, administrateurs de biens, sociétés immobilières, agents immobiliers, etc. (anciennement cabinets d'administrateurs de biens et des sociétés immobilières), du 9 septembre 1988 modifiée, ainsi que pour les fonctionnaires détachés, conformément au décret n° 86-68 du 13 janvier 1986 relatif aux positions de détachement, hors cadres, de disponibilité, de congé parental des fonctionnaires territoriaux et à l'intégration..... 45

Les recommandations de performance :

- Recommandation performance 1 : Assurer la tenue de dossiers individuels pour les salariés.. 45
- Recommandation performance 2 : Afin de mettre le conseil d'administration en mesure d'exercer pleinement ses missions de contrôles et vérifications prévues par l'article L. 225-35 du code de commerce, soumettre les ruptures conventionnelles et les augmentations significatives de salaires à la validation du conseil d'administration. 46
-

PROCEDURE

La chambre régionale des comptes Île-de-France a procédé au contrôle des comptes et de la gestion de la société d'économie mixte d'aménagement et de construction de la commune du Plessis-Robinson (SEMPRO) pour les exercices 2016 à 2021.

Les différentes étapes de la procédure, notamment au titre de la contradiction avec le représentant légal, telles qu'elles ont été définies par le code des juridictions financières (CJF) et précisées par le recueil des normes professionnelles des chambres régionales et territoriales des comptes, sont présentées en annexe n° 1.

Conformément aux dispositions de l'article L. 211-8 du CJF « La chambre régionale des comptes peut contrôler les organismes, quel que soit leur statut juridique, auxquels les collectivités territoriales les établissements publics locaux ou les autres organismes relevant de sa compétence apportent un concours financier supérieur à 1 500 € ou dans lesquels ils détiennent, séparément ou ensemble, plus de la moitié du capital ou des voix dans les organes délibérants, ou sur lesquels ils exercent un pouvoir prépondérant de décision ou de gestion. »

Ce contrôle a été ouvert le 9 juillet 2021.

L'entretien de fin d'instruction avec le représentant légal, facultatif au cas d'espèce, s'est tenu le 11 mai 2022.

Le rapport d'observations provisoires a été adressé le 5 octobre 2022 à M. Jacques Perrin, président directeur général. Le rapport d'observations provisoires, ou des extraits, a également été adressé aux tiers mis en cause.

La chambre régionale des comptes Île-de-France, délibérant en sa 6^{ème} section, a adopté le présent rapport d'observations définitives, après avoir pris en compte les réponses apportées et avoir entendu, à sa demande, M. Jacques Perrin, en sa qualité de PDG et de maire du Plessis-Robinson, actionnaire majoritaire de la SEMPRO.

*« La société a le droit de demander compte à tout agent public de son administration »
Article 15 de la Déclaration des Droits de l'Homme et du Citoyen*

OBSERVATIONS

1 PRÉSENTATION GÉNÉRALE DE LA SEMPRO

Le Plessis-Robinson, commune du sud des Hauts-de-Seine de 29 000 habitants, a hérité un passé de cité sociale au début du XX^{ème} siècle. En 2020, elle accueillait encore 35 % de logements locatifs sociaux. La commune s'est lancée depuis la fin des années 1980 dans une grande politique de rénovation urbaine. La SEMPRO est devenue dans ce contexte un opérateur de la rénovation urbaine au Plessis-Robinson. Elle a participé à des opérations d'aménagement d'envergure, en s'inscrivant dans les grands dispositifs juridiques traditionnels de l'aménagement. Le cadre juridique dans lequel la SEMPRO évolue a depuis changé : la compétence aménagement a été transférée à l'échelon intercommunal par la loi NOTRé¹.

1.1 Caractéristiques et missions

Depuis sa création le 15 mars 1985, la SEMPRO est une société anonyme d'économie mixte d'aménagement et de construction de la commune du Plessis-Robinson. Une modification de ses statuts le 27 juin 2017 a entériné l'abandon de la compétence « aménagement » en application des réformes territoriales successives qui ont donné lieu à des transferts de compétences à l'échelon intercommunal.

Le capital social de la SEMPRO, de 229 500 € en 2021, est composé de 1 500 actions d'une valeur unitaire de 153 €, détenues à 80 % par la commune du Plessis-Robinson, 10 % par la société Caisse d'épargne et de prévoyance d'Île-de-France et le reste par diverses sociétés privées. Cette répartition est inchangée depuis sa création.

Seules la commune du Plessis-Robinson (huit sièges) et la Caisse d'épargne d'Île-de-France (un siège) sont représentées au conseil d'administration, les sociétés privées ne disposent d'aucun siège au sein des assemblées et il n'est pas fait état d'assemblée spéciale.

Au cours de la période sous revue, le président du conseil d'administration, M. Jacques Perrin, exerce également les fonctions de directeur général. Il est par ailleurs maire de la commune du Plessis-Robinson depuis mai 2018. Il a succédé à M. Philippe Pemezec, sénateur des Hauts-de-Seine et ancien maire du Plessis-Robinson.

Au 31 décembre 2021, la SEMPRO employait cinq salariés. Pour une large partie de son fonctionnement interne et de son activité, la SEMPRO recourt à des prestataires de service. Ainsi en est-il de la tenue et du secrétariat des assemblées générales et des conseils d'administration, de la tenue des paies, de l'assistance au recrutement, de la constitution des dossiers de permis de démolir et de construire.

À ce jour, d'après l'article 3 de ses statuts révisés en 2017, son objet social comprend plusieurs missions :

- la réalisation de toutes opérations de construction et toutes actions de développement urbain, notamment pour la commune du Plessis-Robinson ou pour d'autres collectivités territoriales ou établissements publics mais aussi privés ;
- la réalisation de toutes opérations de construction et restauration pouvant, le cas échéant, bénéficier de la réglementation sur le logement social ;

¹ Loi n° 2015-991 du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République (dite loi NOTRé) et loi n° 2014-58 du 27 janvier 2014 de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles (loi Maptam).

- la réalisation de tous travaux au nom et pour le compte de collectivités publiques dans le cadre du code des marchés publics ;
- la création et l'exploitation de tout service public à caractère industriel ou commercial ;
- la démolition, la construction ou l'acquisition de tous immeubles ou parties d'immeubles notamment à usage d'habitation ou d'activités ;
- la location, la vente, la gestion, l'entretien et la mise en valeur par tous les moyens des immeubles construits ou acquis ;
- les fonctions de syndic social dans le cadre de la mise en vente aux locataires des logements sociaux relevant de son parc ;
- l'acquisition, l'échange, l'apport de tous biens et droits immobiliers en vue de les conserver ou de les revendre dans le cadre d'opérations relevant du régime des marchands de biens.

La société peut exercer les activités visées ci-dessus tant pour son propre compte que pour celui d'autrui. Elle exerce ses activités notamment dans le cadre de conventions passées dans les conditions définies aux articles L. 1523-2 à 1523-4 du code général des collectivités territoriales (CGCT), de prestations de services, d'affermage ou de concessions de services publics à caractère industriel et commercial.

D'une manière plus générale, la société peut accomplir toutes opérations financières, commerciales, industrielles, mobilières et immobilières pouvant se rattacher soit directement, soit indirectement, à l'objet social, par des prises de participation dans des sociétés commerciales, celles-ci étant soumises aux dispositions de l'article L. 1524 -5 du CGCT, s'y rapportent et contribuent à sa réalisation.

La SEMPRO est donc multi-activités. À travers ses prises de participation dans deux filiales qu'elle détient intégralement - cf. partie 2.3 : société par actions simplifiées (SAS) Cité-Jardins Commerces (CJC) et société anonyme immobilière gestion investissement (SAIGI) - et dans de multiples sociétés civiles de construction vente (SCCV), elle exerce des activités de construction qui s'intègrent dans des opérations d'aménagement plus globales.

1.2 La gouvernance

La commune, porteuse d'un projet urbain de grande ampleur, est particulièrement impliquée dans la gestion de la SEMPRO qui est la garante de ce modèle.

1.2.1 La représentation quasi exclusive de la commune du Plessis-Robinson au conseil d'administration

L'article 17 des statuts module le nombre de membres du conseil d'administration de 3 à 18 et rappelle que la proportion de représentants des collectivités territoriales et de leurs groupements est au plus égale à leur part dans le capital avec la possibilité d'arrondir au siège supérieur, ce qui est le cas. Les collectivités territoriales et leurs groupements devant détenir au moins la majorité des sièges.

L'actionnaire majoritaire dispose de 80 % des parts sociales et 89 % des sièges. Ainsi, huit administrateurs sur neuf sont membres du conseil municipal du Plessis-Robinson.

Le président est obligatoirement un représentant de la commune. Il est secondé par deux vice-présidents nommés par le conseil d'administration. Sur la période sous-revue, ceux-ci sont également représentants de l'actionnaire majoritaire. M Jacques Perrin est le président directeur général (PDG), M. Christophe Hamiaux et Mme Elisabeth Dubois respectivement 1^{er} et 2^{ème} vice-présidents. En raison de la démission des fonctions de 1^{er} vice-président de la SEMPRO, le 26 avril 2018, M. Philippe Pemezec, devenu sénateur suite aux élections de 2017, M. Hamiaux, jusqu'alors 2^{ème} vice-président lui a succédé dans cette fonction par désignation du conseil d'administration le 18 mai 2018. M. Pemezec demeure administrateur.

Tableau n° 1 : Représentation des actionnaires au conseil d'administration

Actionnaires représentés	Nombre d'actions	Nombre de sièges au conseil d'administration	Part dans le capital en 2020 (en %)
Collectivités territoriales	1 200	8	80
<i>dont le Plessis-Robinson</i>	1 200	8	
Caisse d'épargne et de Prévoyance IDF	150	1	10
Bouygues énergies et services sas	55	-	4
Action logement immobilier – ALI	30	-	2
Sté Beiersdorf sas	20	-	1
Sté entreprise de menuiserie Joseph Mazeyrat	20	-	1
GDF Suez énergies service sa (Engie Cofely)	15	-	1
Sté Eurovia sas	10	-	1

* dont président, 1^{er} et 2nd vice-présidents.

Source : chambre régionale des comptes à partir des comptes rendus d'assemblées générales et de conseils d'administration

La répartition des parts sociales et la représentation des actionnaires sont inchangées depuis 2016. Les actionnaires minoritaires ne disposent d'aucune représentation au sein du conseil d'administration, à l'exception de la Caisse d'épargne.

Les feuilles de présence des assemblées générales (ordinaires, extraordinaires et mixtes) montrent que l'actionnaire majoritaire est souvent seul présent. De ce fait il valide à lui seul les comptes annuels et les actes de gestion importants de la SEMPRO. Ainsi, lors de la modification des statuts en 2017, seuls la commune et Action logement étaient présents ou représentés.

Une amélioration est constatée en 2021 avec la présence ou la représentation de la plupart des administrateurs au conseil d'administration et à l'assemblée générale, hormis en novembre et décembre où la Caisse d'épargne n'est pas représentée.

1.2.2 La rémunération des administrateurs

Les délibérations successives du conseil municipal (2014, 2018 et 2020) du Plessis-Robinson et du conseil d'administration de la SEMPRO ont fixé de manière concomitante le salaire brut maximum du président et de ses deux vice-présidents ainsi que le montant alloué au président en matière d'avantage en nature pour la période de 2016 à 2021, conformément à l'article L. 1524-5 9° du CGCT. Les rémunérations versées au PDG et aux vice-présidents ont augmenté de 114 % au cours de cette période. Ces rémunérations ont été validées par le conseil d'administration conformément à l'article 20 des statuts.

Tableau n° 2 : Rémunération des administrateurs (en euros)

FONCTION	2016	2017	2018	2019	2020	2021	TOTAL 2016/2021
PDG							
SALAIRES BRUTS	37 505	37 505	37 806	37 956	50 967	65 160	266 900
JETONS DE PRESENCE	300	400	500	600			1 800
AVANTAGES EN NATURE	87	81	88	103	205	96	661
NET IMPOSABLE	31 080	31 129	31 090	31 645	41 926	55 599	222 469
2nd vice-président (selon fiche de paie)							
SALAIRES BRUTS	18 753	13 692					32 445
NET IMPOSABLE	17 552	13 878					31 430
2nd vice-président jusqu'en 04/2018 puis 1er vice-président							
SALAIRES BRUTS	11 252	11 252	16 039	18 978	30 206	42 455	130 182
JETONS DE PRESENCE	300	400	400	600			1 700
AVANTAGES EN NATURE	29	29	26	33	37	49	202
NET IMPOSABLE	11 331	11 431	15 242	17 897	26 700	37 028	119 630
2nd vice-président							
SALAIRES BRUTS			7 055	11 387	26 246	42 455	87 143
JETONS DE PRESENCE				500	1 800	1 500	3 800
NET IMPOSABLE			5 568	9 730	22 955	35 947	74 200
TOTAUX							
SALAIRES BRUTS	67 510	62 449	60 900	68 321	107 419	150 071	516 670
JETONS DE PRESENCE	600	800	900	1 700	1 800	1 500	7 300
AVANTAGES EN NATURE	116	110	114	136	242	145	863
NET IMPOSABLE	59 964	56 438	51 899	59 272	91 581	128 574	447 729
Evolution		-6%	-8%	14%	55%	40%	114%

Source : chambre régionale des comptes à partir des bulletins de paie et grands livres

1.2.3 La participation irrégulière à certaines délibérations

En application de l'article L. 2131-11 du CGCT : « Sont illégales les délibérations auxquelles ont pris part un ou plusieurs membres du conseil intéressés à l'affaire qui en fait l'objet, soit en leur nom personnel, soit comme mandataires ».

Le PDG et les vice-présidents ont pris part au vote de leurs rémunérations sur la période sous contrôle.

Outre les délibérations relatives à leur rémunération et/ou avantages en nature, les articles L. 1111-6 et L. 1524-5 du CGCT prévoient que les élus exerçant des fonctions au sein de la SEMPRO ne puissent pas prendre part à certaines délibérations : celles attribuant un contrat de la commande publique, une garantie d'emprunt, un prêt, une subvention, un rabais, une bonification d'intérêts, une avance remboursable.

Or, par deux délibérations du 25 novembre 2019, le maire a pris part au vote du conseil municipal accordant à la SEMPRO la garantie à 50 % d'un emprunt de 13,7 M€ et le versement d'une avance en compte courant d'associé de 4,04 M€. L'emprunt a été souscrit le 2 décembre par la SEMPRO, représentée par son PDG, lequel représentait également la commune garante. Le PDG et les deux vice-présidents ont pris part aux délibérations précitées de la commune et de la SEMPRO.

Recommandation régularité 1 : Conformément aux articles L. 2131-11 et L. 1524-5 du code général des collectivités territoriales, les élus exerçant des fonctions au sein de la SEMPRO ne doivent plus participer aux délibérations relatives à leur rémunération et/ou avantages, ni à celles accordant des garanties d'emprunt ou avances.

1.2.4 Les conventions réglementées

Les conventions réglementées répondent à la procédure d'autorisation préalable du conseil d'administration, prévue par l'article L. 225-38 du code de commerce et destinée à prévenir les conflits d'intérêts. Les conventions citées ci-dessous (cf. annexe n° 2) ont été identifiées par les commissaires aux comptes comme relevant du dispositif des conventions réglementées. Un rapport spécial annuel est élaboré et soumis au conseil d'administration.

Des conventions ont été fournies portant sur des prestations d'assistance comptable et administrative au bénéfice des filiales détenues à 100 % (SAS CJC et SAIGI). Pour la société publique locale (SPL) 92, il s'agissait d'une assistance technique pour la gestion du patrimoine locatif qui s'est achevée en 2017. La SEMPRO a bénéficié d'une assistance technique de la commune du Plessis-Robinson en matière de marchés publics (procédure et exécution) pour les années 2016 et 2017.

Des conventions d'avances en compte courant ont également été établies entre la SEMPRO, la commune du Plessis-Robinson, la SAIGI et la SAS CJC (voir 2.3.1).

Les conventions d'assistance de la commune du Plessis-Robinson à la SEMPRO n'ont jamais été suivies d'effet ni facturées.

Enfin, un protocole cadre tripartite a été conclu en 2017 entre la SEMPRO, la commune du Plessis-Robinson et l'organisme Hauts-de-Seine Habitat (HDSH) pour l'opération de rénovation urbaine du quartier des architectes dit « Ledoux ». Le préfet n'aurait pas eu connaissance du protocole alors que les opérations visées s'inscrivaient déjà dans le cadre d'un premier protocole d'accord sur l'aménagement du secteur Ledoux du 30 janvier 2016, entre l'État, la ville et Hauts-de-Seine Habitat.

Tableau n° 3 : Caractéristiques du protocole tripartite

COMMUNE DU PLESSIS	SEMPRO	HDSH
Propriétaire d'un terrain quartier Ledoux – Garante emprunt SEMPRO pour acquisition HDSH Quartier Ledoux	Acquéreur des biens en vue de démolition reconstruction Quartier Ledoux et Périphérie	Propriétaire des terrains acquis par la SEMPRO Quartier Ledoux
OBJET DU PROTOCOLE		
1) Modalités de cession du Patrimoine entre HDSH et SEMPRO		
2) Modalités de paiement du prix de cession entre HDSH et SEMPRO		
3) Modalités de rachat de l'offre locative sociale après reconstruction dans le cadre de l'opération urbaine Quartier Ledoux et hors du Quartier Ledoux		
4) Conditions techniques de cession		

Source : protocole signé le 22 décembre 2017.

En marge de ces conventions réglementées, la porosité entre plusieurs organismes se traduit par l'existence de liens de fait qui devraient donner lieu à la conclusion de conventions (mise à disposition de moyens matériels et humains – locaux, informatique, charges de gestion courante et personnels, employés de la SEMPRO). Les conventions citées avec les filiales ne couvrent pas de manière exhaustive l'ensemble des relations de fait avec la SEMPRO. Il n'y a plus de convention de refacturation avec la SPL 92 depuis 2017.

1.2.5 La récente mise en place d'un règlement intérieur

Lors du conseil d'administration du 29 novembre 2021, un règlement intérieur a été adopté. La chambre relève la simultanéité de son contrôle et de l'adoption du règlement intérieur qui vise à redéfinir les relations entre la commune et la SEMPRO en les inscrivant dans le cadre des prestations intégrées (*in house*), ce qui ne semble conforme ni à la loi, ni à la jurisprudence. En effet, la dérogation de prestation intégrée, posée par l'article L. 2511-1 du code de la commande publique issu des directives européennes et précisant les conditions dans lesquelles la quasi-régie et les prestations intégrées peuvent trouver à s'appliquer, ne concerne pas la SEMPRO.

Cette dérogation, dans sa partie relative aux capitaux privés, s'applique aux organismes publics à adhésion obligatoire d'opérateurs économiques privés spécifiques. Or les opérateurs privés participant au capital de la SEMPRO n'entrent pas dans cette catégorie. Ce point a été confirmé par une réponse ministérielle², ainsi que par la Fédération des entreprises publiques locales (EPL)³ et par la direction des affaires juridiques (DAJ)⁴ du ministère de l'économie.

Par conséquent, les SEM ne peuvent toujours pas se trouver dans une situation de quasi-régie vis-à-vis de leurs actionnaires publics.

1.3 Les relations avec la commune du Plessis-Robinson, actionnaire majoritaire

La commune intervient dans les décisions et les orientations de la SEMPRO lors des réunions du conseil d'administration. Pour mémoire, huit administrateurs sur neuf sont des élus du Plessis-Robinson. Comme l'indique la SEMPRO, c'est à l'occasion de ces réunions que les « *élus de la ville cadrent les modalités d'intervention de la SEMPRO* ». Lors des temps forts des assemblées générales annuelles mixtes (ordinaire et extraordinaire), la commune est souvent seule présente, comme en 2016, 2017, 2019 et 2020. De surcroît, lors des assemblées générales en 2016 et 2020, elle bénéficiait du pouvoir de la Caisse d'épargne.

De manière informelle, les représentants de la SEMPRO participent aux réunions hebdomadaires du comité de direction de la commune et aux réunions d'urbanisme en mairie.

Il n'existe contractuellement aucune relation de nature commerciale entre la commune du Plessis-Robinson et la SEMPRO pour la période sous revue. Seule une écriture comptable en fin d'année 2021 fait état d'une convention commerciale d'un montant de 12 000 € HT, mais non votée par le conseil d'administration.

En revanche, le règlement intérieur du conseil d'administration adopté fin 2021 introduit par l'article 4 « modalités de contrôle en matière d'activités opérationnelles de la SEMPRO » l'idée d'un « contrôle rigoureux » de la commune sur les opérations qu'elle confiera à la SEMPRO via des « contrats de prestations intégrées ». Ce règlement intérieur met faussement la SEMPRO en situation de prestations intégrées (*in house*) avec la commune, alors que celle-ci doit passer par les règles de la commande publique lorsqu'elle contracte avec la société.

² Question écrite avec réponse n° 20276, 11 juin 2019, JO AN.

³ Pages 24/25 du guide actualisé en avril 2021.

⁴ Fiche du 3 janvier 2019.

D'après le même règlement, la SEMPRO devra constituer une commission d'appel d'offre (CAO) dont le cadre d'intervention sera précisé par le conseil d'administration dans le respect des dispositions en vigueur. Au regard de l'importance des opérations déjà engagées par la SEMPRO, une procédure formalisée d'achats publics (guide) aurait dû être envisagée il y a bien longtemps.

1.3.1 L'exercice par la SEMPRO de compétences dont son actionnaire majoritaire est dépourvu

Selon l'article L. 1522-1 du CGCT⁵, une collectivité territoriale peut détenir des parts dans une société d'économie mixte dans la mesure où celle-ci exerce au moins une compétence de la collectivité. Au terme des réformes législatives, les communes ont conservé leur clause générale de compétence, ce qui permet à la commune du Plessis-Robinson d'être actionnaire de la SEMPRO.

Toutefois, certaines compétences reviennent désormais soit à la métropole du Grand Paris (MGP)⁶, pour ce qui concerne les opérations d'intérêt métropolitain, soit à l'établissement public territorial (EPT) Vallée Sud Grand Paris (EPT 2) dont est membre la commune du Plessis-Robinson. Ces réformes remettent en cause le maintien de l'actionnariat majoritaire de la commune dans la SEMPRO. En effet, la MGP exerce de plein droit en lieu et place de ses communes membres, les compétences en matière de :

- aménagement de l'espace métropolitain,
- politique locale de l'habitat,
- développement et aménagement économique, social et culturel,
- protection et mise en valeur de l'environnement et politique du cadre de vie.

Ainsi, ni la MGP ni l'EPT, compétents en matière d'aménagement, de développement économique et de politique de l'habitat sur le territoire d'intervention de la SEMPRO, ne sont entrés dans son capital comme le prévoit pourtant l'article L. 1521-1 du CGCT alinéa 2 : *« La commune actionnaire d'une société d'économie mixte locale dont l'objet social s'inscrit dans le cadre d'une compétence qu'elle a intégralement transférée à un établissement public de coopération intercommunale [...] peut continuer à participer au capital de cette société à condition qu'elle [lui] cède plus des deux tiers des actions qu'elle détenait antérieurement au transfert de compétences »*.

1.3.1.1 Sur la compétence aménagement

Selon le IV de l'article L. 5219-5 du CGCT, les EPT disposent « de plein droit » d'une compétence au titre de l'aménagement pour toutes les opérations relevant de l'article L. 300-1 du code de l'urbanisme, à l'exception de celles déclarées d'intérêt métropolitain (qui relèvent de la MGP), dans les mêmes conditions que l'intercommunalité à laquelle l'EPT s'est substitué. Selon la loi NOTRe précitée, cette compétence appartient donc, depuis le 1^{er} janvier 2017, totalement à l'EPT et non plus à la commune, puisque la MGP n'a déclaré aucune opération d'intérêt métropolitain sur le territoire de la commune du Plessis-Robinson (délibération MGP du 8 décembre 2017).

⁵ Modifié par la loi du 17 mai 2019 tendant à sécuriser l'actionnariat des entreprises publiques locales.

⁶ Articles L. 5219-1 complété par l'article L. 5219-5 IV du CGCT : IV. « L'établissement public territorial exerce de plein droit, en lieu et place des communes membres, les compétences prévues au II de l'article L. 5219-1 du présent code, soumises à la définition d'un intérêt métropolitain mais non reconnues comme telles. S'agissant de la compétence en matière de définition, de création et de réalisation d'opérations d'aménagement définies à l'article L. 300-1 du code de l'urbanisme, énoncée au a du 1^{er} du II de l'article L. 5219-1 du présent code, le délai prévu au deuxième alinéa du III de l'article L. 5211-5 pour l'adoption des délibérations concordantes de l'établissement public territorial et de ses communes membres fixant les conditions financières et patrimoniales du transfert des biens immobiliers est porté à deux ans à compter de la définition de l'intérêt métropolitain ».

Sur le plan institutionnel, la composition de l'actionnariat de la SEMPRO ne paraît pas en contradiction avec la nouvelle répartition des compétences entre communes et intercommunalités, issue de la loi NOTRe. Le changement de statuts, intervenu en 2017, a régularisé la situation de l'actionnaire majoritaire, la commune du Plessis-Robinson, en supprimant la compétence « aménagement » de l'objet social de la société.

En revanche, dans les faits, depuis 2017, la SEMPRO s'emploie, pour le compte de la commune ou de Hauts-de-Seine Habitat, au travers de participations à de multiples sociétés civiles immobilière de construction vente (SCCV), à conduire des programmes de démolition puis de construction de quartiers neufs d'envergure dans le respect des choix de la commune du Plessis-Robinson en respectant le style « Robinsonais » et à mener *in fine*, par divers montages juridiques et structures, des opérations hautement complexes et de grande ampleur. La requalification en programmes d'aménagement, nonobstant leur dénomination d'opérations de construction, constitue donc à cet égard un risque élevé pour la SEMPRO. L'étude *in concreto* des projets menés par la SEMPRO illustre et confirme, en contradiction avec les statuts de la SEMPRO, la conduite d'au moins deux opérations d'aménagement d'ampleur sur les secteurs Quartier Ledoux/Architectes et Quartier Novéos.

Ce point a été développé dans le rapport d'observations définitives relatif à la gestion de la commune du Plessis-Robinson publié par la chambre régionale des comptes le 19 juillet 2022⁷.

Ainsi, dans au moins deux secteurs, la compétence « aménagement », dans les faits, est exercée par la commune en lieu et place de l'EPT Vallée Sud Grand Paris, ce qui fragilise l'actionnariat majoritaire de la SEMPRO. Il revient à l'EPT d'exercer cette compétence, notamment à travers sa participation à la gouvernance de la SEMPRO.

En conséquence, la commune n'étant plus titulaire de la compétence aménagement, alors que cette activité est majoritaire dans le chiffre d'affaires de la SEMPRO, elle devrait céder une partie de ses parts à l'EPT.

1.3.1.2 Sur la compétence « développement économique »

La SEMPRO détient à 100 % deux filiales vouées au développement économique, compétence qui relève certes encore de la commune en matière d'immobilier des entreprises⁸ mais qui devrait s'inscrire dans une logique métropolitaine, comme l'indique la délibération du conseil métropolitain du 8 décembre 2017.

Fin 2020, la SAS Cité-Jardins Commerces (SAS CJC) présentait un bilan de 11,2 M€ nets et un bénéfice de 1,2 M€ et la SA Immobilière Gestion Investissement (SAIGI) de 2,4 M€ avec un résultat déficitaire de 0,5 M€.

1.3.1.3 Sur la compétence « politique locale de l'habitat »

L'intervention de la SEMPRO en matière de logement semble diffuse en raison de l'intervention de nombreuses SCCV. Pourtant, celles-ci œuvrent dans des secteurs géographiques constituant des ensembles cohérents (OAP par exemple) et concourent à la réhabilitation et à la densification de la commune. Cette situation témoigne d'une intervention au titre de la compétence « politique locale de l'habitat » dévolue à l'échelon intercommunal (MGP/EPT).

⁷ Rapport n°2022-0078 R.

⁸ L. 1511-3 du CGCT : Les communes [peuvent] définir les aides ou les régimes d'aides et décider de l'octroi de ces aides en matière d'investissement immobilier des entreprises et de location de terrains ou d'immeubles.

Néanmoins, le transfert de cette compétence ne sera effectif que lorsque la MGP aura adopté son plan métropolitain de l'habitat et de l'hébergement (PMHH). Dans l'attente, elle continue d'être exercée par la commune.

Par ailleurs, l'article L. 2252-5 du CGCT prévoit que « *Nonobstant le transfert, volontaire ou de plein droit, de tout ou partie de ses compétences en matière de politique du logement ou d'habitat à un établissement public de coopération intercommunale, la commune conserve la possibilité d'accorder une garantie d'emprunt ou son cautionnement pour les opérations de construction, d'acquisition ou d'amélioration de logements sociaux visées à l'article L. 2252-2 et d'apporter à ces opérations des subventions ou des aides* ».

En conclusion, 80 % du capital de la SEMPRO sont détenus par un échelon de collectivité territoriale non compétente en matière d'aménagement, de développement économique et à terme, d'habitat. Cet état de fait fragilise au plan juridique la SEMPRO dont l'actionnariat pourrait être bouleversé. Il procède d'une stratégie de contournement de la loi sur la répartition des compétences entre les collectivités locales. L'EPT Vallée Sud Grand Paris devrait intégrer le capital et la gouvernance de la SEMPRO.

1.3.2 Les modalités et l'intensité du contrôle exercé par la commune sur la SEMPRO

Privée de sa compétence aménagement en 2017, l'activité de la SEMPRO passe désormais presque exclusivement par des prises de participation majoritaires (SAS CJC et SAIGI) ou minoritaires (19 SCCV⁹ en activité au 31 décembre 2021) – voir annexe n° 3.

Pour ces dernières, s'agissant de sociétés civiles, l'engagement de la SEMPRO n'est pas préalablement validé par la commune alors qu'il l'expose à des risques juridiques et financiers élevés. Si la SEMPRO est souvent minoritaire dans les SCCV (de 10 à 30 % soit 5 400 € de participations au total dans 16 SCCV), elle alimente leur trésorerie dans des proportions bien supérieures à sa part de capital social¹⁰. En date du 31 décembre 2021, le montant des appels de fonds non capitalisés accordés par la SEMPRO en faveur des SCCV s'élevait à 8,5 M€ dont 475 000 € datant de 2018. Un dépôt de garantie a également été consenti pour 397 000 €. Ces versements exposent la SEMPRO et donc la commune à un risque financier conséquent.

La SEMPRO indique que de telles participations sont évoquées lors de réunions hebdomadaires avec les services municipaux et figurent dans le rapport annuel sur l'approbation des comptes. Toutefois leur validation préalable par l'actionnaire majoritaire contribuerait à sa bonne information et à la transparence des activités menées par la SEMPRO, via ses nombreuses filiales. Il n'existe à ce jour aucun outil indiscutable de suivi et de recensement des filiales.

Le nombre important de créations de SCCV, impliquant des engagements financiers de la SEMPRO actionnaire, constitue un risque potentiel pour la commune garante des équilibres financiers de la SEMPRO. Ainsi, conformément à l'article L. 1524-5 du CGCT¹¹, les prises de participation de la SEMPRO dans des SCCV devront faire l'objet d'une délibération préalable du conseil municipal du Plessis-Robinson.

Recommandation régularité 2 : Requérir l'accord exprès de l'actionnaire public pour les prises de participations de la SEMPRO dans des sociétés civiles, conformément aux nouvelles dispositions de l'article L. 1524-5 (modifié le 23 février 2022 par la loi 3DS) du code général des collectivités territoriales.

⁹ Le régime de la SCCV est prévu aux articles L. 211-1 et suivants et R. 211-1 et suivants du CCH.

¹⁰ La SEMPRO détient par exemple 15 % des parts sociales de la SCCV Lot 20 et au 31 décembre 2020 elle portait 93 % du total des dettes de la SCCV contre 0,5 % pour son associé.

¹¹ Tel que modifié par l'article 210 de la loi n°2022-217 du 21 février 2022 relative à la différenciation, la décentralisation, la déconcentration et portant diverses mesures de simplification de l'action publique locale (3DS)

1.4 Les liens avec la SPL 92

Les communes du Plessis-Robinson et de Châtillon ont créé en 2014 la SPL Sud-Ouest 92, au capital de 250 000 € détenu à 90 % par la première et 10 % par la seconde.

Cette société associe deux communes qui, sans être voisines, sont désormais membres du même EPT. De fait, elle intervient exclusivement sur le territoire de son actionnaire majoritaire, tout particulièrement en portage foncier dans le secteur du parc technologique du Plessis-Robinson, grâce à une convention d'intervention foncière avec une mission de libération des locaux. Durant le portage, la gestion locative est externalisée auprès d'un prestataire. À l'instar de la SEMPRO, la compétence « aménagement » a été retirée en 2017 des statuts de la SPL Sud-Ouest 92.

L'analyse des statuts montre que l'objet social de la SPL recouvre celui de la SEMPRO même si les modalités d'exercice des activités sont par nature différentes. De plus, elle dispose de peu de moyens, deux salariés à temps non complet, aussi salariés de la SEMPRO à temps complet. Elle a peu d'activité depuis sa création. Par conséquent, la chambre ne conçoit pas l'intérêt de maintenir à terme ces deux sociétés.

Dans le cadre des conventions portant sur des opérations courantes, une convention d'assistance technique entre la SEMPRO et la commune du Plessis-Robinson a été autorisée par le conseil d'administration le 20 décembre 2017, puis signée à cette même date pour l'année 2018. Cette convention n'a pas eu d'effet en 2019. Dans le même temps, une convention entre la SEMPRO et la SPL 92 a été conclue pour le même montant.

Un employé de la SEMPRO est appelé sur délégation du PDG de la SPL 92, sans convention avec la SEMPRO, à signer des actes notariés pour le compte de la SPL 92.

La SEMPRO est locataire de la SPL 92 jusqu'en 2021. Les deux structures cohabitent dans les mêmes locaux. Elles ont le même personnel, même si officiellement seulement deux salariés sont rémunérés par la SPL 92. L'absence de comptabilité analytique fait obstacle à la répartition et à la refacturation des coûts.

CONCLUSION INTERMÉDIAIRE

La SEMPRO est une société d'économie mixte créée en 1985 par la commune du Plessis-Robinson. Pour l'essentiel, elle est administrée par les élus de cette commune qui détient 80 % de son capital et huit sièges sur neuf à son conseil d'administration.

À l'origine et jusqu'en 2017, elle a exercé principalement son activité dans le secteur de l'aménagement. Cette compétence a été retirée de ses statuts en 2017 pour les mettre en conformité avec la loi NOTRe. Depuis lors, son activité repose essentiellement sur la prise de participations au capital de sociétés civiles de construction-vente. Cependant, dans les faits, la SEMPRO continue à exercer, pour le compte de la commune et sous couvert de SCCV multiples, une intense activité d'aménagement. Cette compétence revenant dorénavant à l'échelon intercommunal, cette situation anormale est porteuse d'un risque juridique.

Alors que l'activité de la SEMPRO a changé et s'est fortement externalisée depuis 2017, la rémunération de ses administrateurs a plus que doublé entre 2016 et 2021. De plus, ceux-ci ne se sont pas déportés lorsqu'ils ont voté, en qualité de conseiller municipal, puis d'administrateur, des délibérations relatives à leur rémunération, aux avances ou garanties d'emprunts consenties par la commune à la SEMPRO, ce qui est irrégulier.

Il existe une porosité entre la SEMPRO et la SPL 92. Le modèle économique des deux entités distinctes n'apparaît pas viable, ce qui interroge quant à la pérennité de la SPL 92.

2 UN CHAMP D'ACTIVITÉ QUI A ÉVOLUÉ DANS LE TEMPS

2.1 Une mission historique de bailleur social jusqu'en 2016, prolongée à 2024

À l'origine, la SEMPRO avait pour vocation la construction et la gestion d'immeubles de logements sociaux. En 2007, elle a racheté à la SA HLM Sofilogis, un patrimoine de 398 logements, dans le but de les démolir ou de les réhabiliter et de les vendre. Ce projet procédait de la volonté de la commune du Plessis-Robinson, dotée de 45 % de logements sociaux, de requalifier le quartier d'implantation et de favoriser la mixité sociale par la vente aux locataires. La SEMPRO s'est donc aussi investie dans la gestion locative sociale. Dans un courrier du 26 décembre 2017, lors du bilan intermédiaire de la convention d'utilité sociale (CUS) 2011-2016, prolongée jusqu'en 2019, la direction régionale et interdépartementale de l'hébergement et du logement (DRIHL) invitait le conseil d'administration de la SEMPRO « à s'interroger sur la pertinence de conserver la société compte tenu de sa taille critique. En effet, un petit patrimoine ne permet pas de bénéficier d'effets d'échelle et entraîne des coûts de gestion par logement élevés ».

Dans les faits, la SEMPRO n'est plus réellement bailleur social depuis 2017. Fin 2016, 1 000 logements ont été vendus en accession sociale à la propriété, les autres ont été cédés à Hauts-de-Seine Habitat en 2016 (quartier Bois brûlé).

Le préfet des Hauts-de-Seine a précisé que le renouvellement de la CUS, centrée sur l'accession sociale à la propriété, a prolongé son agrément jusqu'en 2025, en application de l'article L. 481-1 du CCH. La reconnaissance de cette qualité de bailleur social a permis à la SEMPRO, malgré sa taille modeste et parce que ce n'est pas son activité principale, de ne pas devoir fusionner avec un autre organisme de logement social et de continuer d'exister. Aujourd'hui, la SEMPRO est un guichet unique de la commune pour les constructeurs pressentis pour intervenir sur le territoire robinsonnais. Conservant une pleine autonomie, via l'agrément social dont dispose la SEMPRO (CUS) et la convention tripartite commune-SEMPRO-OPH, la commune impose la répartition des lots entre promoteurs, son style architectural et la forme juridique d'intervention. Cette stratégie dite - modèle robinsonnais - ressort clairement des analyses juridiques réalisées en 2020 à la demande de la SEMPRO par un cabinet d'avocat et un promoteur associé, lequel sera d'ailleurs bénéficiaire de plusieurs opérations.

Le maintien de la qualité de bailleur social tient au fait que, pour déployer son activité de promotion via de multiples SCCV, la SEMPRO a notamment utilisé des emprises de l'office public de l'habitat (OPH) (démolition de logements sociaux, reconstitution de l'offre). Cette politique d'acquisitions et de cessions est au cœur du modèle économique et financier de la SEMPRO depuis l'abandon statutaire de la compétence aménagement.

2.2 Une activité quasi-exclusive d'opérations de promotion depuis 2017

2.2.1 Le modèle urbain développé à travers les SCCV

À partir de 1989, la SEMPRO s'est consacrée à la conduite d'opérations majeures de restructuration urbaine et est devenue concessionnaire de plusieurs ZAC, dont trois sur la commune du Plessis : Collège, Cœur de ville et Cité-Jardin.

N'étant plus bailleur social (hormis par l'existence d'une CUS) ni censée conduire d'opérations d'aménagement, la SEMPRO a fondé l'essentiel de son activité sur des opérations de promotion-vente, via des prises de participation dans des SCCV, incluant accessoirement la reconstitution de l'offre existante de logements locatifs sociaux démolis. La SEMPRO, actionnaire très minoritaire, outre des moyens administratifs, apporte à plusieurs d'entre elles un soutien financier bien au-delà de ce que justifie sa part dans le capital. Le maire justifie ce soutien par une attitude de retrait des banques constatée depuis 18 mois.

Bien que ne disposant pas d'orientations stratégiques formalisées ou de doctrine d'intervention, la SEMPRO indique que sa stratégie de développement correspond à un modèle, défini à la fin des années 1990, autour de cinq axes :

- « L'esprit village » caractérisé par un urbanisme traditionnel de rues, places, jardins, des commerces en pied d'ensemble, le tout à taille humaine (ex. quartier des Architectes) ;
- « L'architecture classique ou douce », c'est-à-dire le recours à une architecture vernaculaire usant des matériaux traditionnels et locaux, des formes et pentes de toitures, des rythmes et hauteurs de façades ;
- « La mixité sociale » avec la suppression d'ensembles de logements exclusivement sociaux et leur reconstruction sur l'ensemble du territoire, en voisinage immédiat d'immeuble en accession et sans diminution de leur nombre ;
- « L'accession sociale » en faveur des occupants de logements sociaux et le développement d'une offre sous forme de prêt social de location-accession (PSLA) afin de permettre à des robinsonnais de rester dans la commune malgré la tension du marché immobilier ;
- « La présence de l'eau et des espaces verts ».

2.2.2 Un modèle qui soulève des interrogations

2.2.2.1 En matière de conception

Depuis 1989, la SEMPRO a ainsi mis en œuvre la politique des exécutifs communaux successifs visant à transformer la commune à travers un habitat collectif rénové, en diminuant la part relative du logement social (de 75 % en 1989 à 35 % en 2020) et un urbanisme réorganisé dans un « esprit village » (places, jardins, plans d'eau, commerces). L'effort communal d'équipements publics (sports, halles, culture) est important et participe à l'attractivité de cette commune de la première couronne parisienne.

De ce fait, la SEMPRO exerce une activité d'aménagement pour le compte de la commune. Cette approche est corroborée par la Mission régionale de l'autorité environnementale¹² qui considère que l'appréciation du risque environnemental doit être menée sur l'ensemble de la zone d'aménagement.

Dans le cadre de sa mission visant à exprimer des avis indépendants sur tous les plans/programmes en matière d'évaluation environnementale¹³, la MRAE souligne que ce modèle urbain n'est pas exempt de critiques en termes d'impact environnemental, de détérioration du bilan carbone, de nuisances, d'imperméabilisation des sols ou encore de gestion de la ressource en eau.

¹² Par exemple, avis de la MRAE du 24 juillet 2020 relatif au projet d'aménagement résidentiel de l'îlot Descartes faisant partie de la zone Novéos.

¹³ Décret n° 2016-519 du 28 avril 2016 portant réforme de l'autorité environnementale.

La question de l'évaluation environnementale est également posée dans le cadre de la modification du PLU au titre du projet de la Fontaine du Moulin visant la construction de 860 logements sur le site qui sera libéré par l'hôpital Marie Lannelongue¹⁴.

Ces avis sont d'autant plus importants qu'au-delà des OAP sur les secteurs précités (Architectes/Ledoux et Novéos/parc des sports/parc technologique), à long terme, deux quartiers resteraient, selon la SEMPRO, à renouveler : Albert Thomas et Joliot Curie respectivement 1 600 et 2 800 habitants comprenant 55 % et 77 % de logements sociaux.

2.2.2.2 En matière d'équilibre de logements sociaux

La commune du Plessis-Robinson participe de manière notable à l'effort de construction au niveau du département. Cette implication en nombre est reconnue par ses partenaires institutionnels.

Les logements sociaux reconstruits sont de type prêt locatif social (PLS) ou prêt locatif à usage social (PLUS). Selon les données fournies par la DRIHL, la production de logements sociaux sur les trois dernières années montre deux caractéristiques : la faiblesse de production de logements sociaux, à mettre toutefois en regard du taux élevé de logements sociaux (35 %) sur le Plessis Robinson, et l'absence de nouveaux prêt locatif aidé d'intégration (PLAI). À ce titre, en juillet 2021, le préfet a demandé qu'une part de PLAИ soit réintroduite dans les nouvelles constructions. Le préfet des Hauts-de-Seine indique que deux opérations de logement social étaient à l'agrément pour l'année 2022 sur le territoire robinsonnais : 11 logements portés par Hauts-de-Seine Habitat au 18 avenue Édouard Herriot (2 PLAИ, 5 PLUS et 4 PLS) et 33 logements en ULS-PLS portés par Erigère au 2 avenue Paul Langevin.

Le maire du Plessis-Robinson considère que le protocole, signé en 2016 avec l'État et Hauts-de-Seine Habitat, n'a pas qualifié le type de logement à reconstruire et que l'exigence d'une part de PLAИ serait contraire à la lecture de ce protocole. Toutefois, la part de logements financée par PLAИ est minime.

2.2.3 Un modèle rentable

Ces opérations génèrent une rentabilité élevée comme le montrent les bilans prévisionnels des opérations assurées par les SCCV et listées par la SEMPRO. La marge nette attendue de certains programmes peut atteindre 10 % du chiffre d'affaires de la SCCV (cf. annexe n° 4).

Selon l'article L. 1521-1 du CGCT, *« Les communes [...] peuvent, dans le cadre des compétences qui leur sont reconnues par la loi, créer des sociétés d'économie mixte locales qui les associent à une ou plusieurs personnes privées et, éventuellement, à d'autres personnes publiques pour réaliser des opérations d'aménagement, de construction, pour exploiter des services publics à caractère industriel ou commercial, ou pour toute autre activité d'intérêt général ; lorsque l'objet de sociétés d'économie mixte locales inclut plusieurs activités, celles-ci doivent être complémentaires. En outre, les sociétés d'économie mixte locales peuvent réaliser des opérations de conception, réalisation, entretien ou maintenance [...] »*.

Ce périmètre d'intervention large soulève des interrogations au regard de la liberté du commerce et de l'industrie et de la capacité des personnes publiques à intervenir sur un marché concurrentiel. En 2019, la Cour des comptes¹⁵ a rappelé que les sociétés d'économies mixtes (SEM) locales peuvent exercer des activités commerciales, notamment par le biais de leurs filiales, dès lors qu'elles satisfont aux critères suivants : l'existence d'un intérêt public local, la complémentarité entre activités prévue par le CGCT, la correspondance entre l'objet social de l'entreprise et les compétences détenues par l'ensemble des collectivités territoriales et groupements actionnaires et la soutenabilité du modèle économique ne reposant pas sur une logique purement financière de compensation entre les différentes activités d'une SEM.

¹⁴ Avis MRAE du 10 mars 2022.

¹⁵ Rapport sur les sociétés d'économie mixte locale, Cour des comptes, mai 2019. Ces critères combinent la jurisprudence administrative et la législation.

L'examen des comptes (partie 4) illustre la nécessité de trouver de nouvelles recettes. Or en l'absence, depuis 2017, de chiffre d'affaires lié à son rôle antérieur de bailleur social et de concessionnaire d'aménagement, l'équilibre du modèle économique de la SEMPRO ne repose plus que sur une activité de co-promotion immobilière relevant du champ concurrentiel, ne passant plus que par les SCCV.

2.3 Une forte intervention filialisée dans le secteur du développement économique

La SEMPRO participe à des filiales qui l'éloignent de son objet social.

Une SEM peut prendre des participations ou créer une filiale, sous réserve que :

- l'activité de la société soit comparable ou au moins complémentaire à celle de la SEM ; il convient ainsi d'éviter que la prise de participation dans une autre société ou la création d'une filiale conduise la SEM à s'intéresser à des activités que son objet social ne lui permet pas d'exercer ;
- cette démarche n'ait pas pour objet de lui transférer la réalisation de l'objet de la SEM et échapper ainsi au contrôle des collectivités ;
- la prise de participation et la création d'une filiale par la SEM ne constitue pas un détournement des dispositions de l'article L. 2253-1 du CGCT qui interdisent toute prise de participation d'une commune dans le capital d'une société commerciale ou d'un organisme à but lucratif, sauf autorisation accordée par décret en Conseil d'État.

2.3.1 La SAS Cité-Jardins Commerces (CJC)

Construite entre 1929 et 1935, la Cité-Jardins du Plessis-Robinson a fait l'objet d'une première phase de reconstruction entre 1991 et 1995 dans un style moderne et composé uniquement de logements sociaux. En 1999, un marché de définition a été lancé pour la réalisation des deux dernières tranches de reconstruction avec notamment pour but de prolonger l'architecture classique du Cœur de Ville et de continuer à renforcer la mixité entre logements sociaux et privés. La SEMPRO a été chargée de la réalisation de ce projet dans le cadre d'une convention publique d'aménagement conclue avec la commune du Plessis-Robinson.

Filiale à 100 % de la SEMPRO, la SAS CJC a été créée le 3 avril 2007. Son but principal est le maintien et le développement du tissu commercial en centre-ville afin d'en maîtriser l'implantation. Fin 2020, elle gère 22 commerces dont 10 ont été acquis sur la période contrôlée. Le président est par ailleurs directeur des opérations de la SEMPRO. La SAS CJC poursuit une activité de gestion de commerces qui repose sur l'acquisition, la revente et la location d'une vingtaine de locaux commerciaux. Plus récemment, elle s'est investie dans le déploiement d'une application pour stimuler le commerce via une association des commerçants du Plessis-Robinson. D'autres projets en lien avec la pandémie devaient être développés : une plateforme numérique sur laquelle les commerçants pourraient mettre en ligne leurs produits, un système de livraison en vélo-cargo (en vélo motorisé).

La SAS CJC a acquis des locaux commerciaux à Romainville (boulangerie en 2017) et à Châtillon (commerce de soins en avril 2018).

Une convention d'assistance entre la SEMPRO et sa filiale a été signée le 29 juin 2009 et renouvelée par tacite reconduction. Son objet est la fourniture à la SAS CJC de prestations de conseil et d'assistance dans la gestion quotidienne de son activité, notamment dans les tâches comptable, administrative et de gestion, moyennant une refacturation de 20 % des salaires et charges sociales. Le 12 novembre 2009, le conseil d'administration de la SEMPRO a modifié unilatéralement ce taux de refacturation à 50 % en 2009, 40 % en 2010, 30 % en 2011, 20 % en 2012 puis 10 % en 2013 (inchangé depuis). En septembre 2020, des rémunérations d'un montant de 77 464 € ont été refacturées à la SAS Cité-Jardins pour l'année 2019, soit un taux de 10 % qui apparaît peu élevé au regard de l'activité de manager de centre-ville principalement exercée par le chargé de mission de la SEMPRO.

En 2019, une convention d'intégration fiscale a été signée entre la SEMPRO et la SAS CJC, dont l'objet est de répartir, entre les sociétés du groupe, l'impôt dû par la société mère sur le bénéfice global, d'affecter, le cas échéant, l'économie d'impôt pouvant résulter de l'intégration, et de prévoir les conséquences en cas de sortie du régime de l'intégration fiscale.

Le conseil d'administration du 17 mai 2019 a pris acte rétroactivement d'une avance en compte courant de 150 000 €, non productrice d'intérêt, versée en 2018 par la SEMPRO à la SAS CJC. Il a autorisé la signature d'une convention la régularisant signée le même jour. L'avance est à rembourser en totalité d'ici 2024. La convention a été validée par l'assemblée générale du 28 juin 2019. Le commissaire aux comptes l'a signalée au titre des conventions réglementées.

Le rapport du commissaire aux comptes sur les conventions réglementées sur l'exercice clos au 31 décembre 2020 relève que « *La convention du 17 mai 2019 autorise la société à effectuer des avances non rémunérées à la SAS Cité-Jardins Commerces à hauteur d'un montant maximum de 150 000 € [...]. Au 31 décembre 2020 cette avance se monte à 1 050 000 € soit un montant supérieur à celui notifié dans la convention du 17 mai 2019. Aucun avenant n'a été établi pour autoriser l'augmentation de l'avance en compte courant consentie par la SEMPRO à sa filiale Cité-Jardins Commerces* ». En 2021, une régularisation juridique est intervenue ainsi qu'un remboursement partiel de ces sommes.

S'agissant de relations avec une filiale détenue à 100 %, l'article L. 225-39 du code de commerce exonère la SEMPRO du passage en conseil d'administration. Toutefois, au cas d'espèce, la SEMPRO a choisi elle-même de se soumettre au régime des conventions réglementées, elle devait donc respecter l'alinéa 4 de l'article L. 225-38 dudit code qui en prévoit l'autorisation préalable motivée et justifier de l'intérêt pour la société. Dans le premier cas, aucune justification n'est apportée quant au versement d'une avance de 150 000 €, malgré la signature d'une convention qui lui donne rétroactivement un fondement juridique. Dans le second cas, versement supplémentaire de 900 000 €, il n'y a même pas eu de convention signée. Le conseil d'administration n'a pas procédé à l'examen annuel de cette convention prévu par l'article L. 225-40-1 du code de commerce, tout comme d'ailleurs les autres conventions. Dans les deux cas, bien qu'un prêt entre une société mère et sa filiale soit autorisé, l'attribution d'une avance sans intérêt n'exonère pas d'une justification. Cette obligation est mentionnée aux articles L. 225-38 et L. 225-86 du même code, qui prévoient que les conseils d'administration et de surveillance motivent leur autorisation préalable « *en justifiant de l'intérêt de la convention pour la société, notamment en précisant les conditions financières qui y sont attachées* »¹⁶.

S'agissant d'une avance de fonds, un écrit est légalement nécessaire car imposé par l'article L. 511-6 du code monétaire et financier. Par ailleurs le versement d'une avance sans intérêts doit être justifié au regard de l'intérêt de l'entreprise, ce qui n'a jamais été fait, nonobstant une régularisation ultérieure.

Recommandation régularité 3 : Respecter le 4^{ème} alinéa de l'article L. 225-38 du code de commerce dès lors que la SEMPRO décide de soumettre les conventions, en théorie dispensées pour une filiale détenue à 100 %, au régime des convention réglementées.

Recommandation régularité 4 : Formaliser les avances accordées aux filiales par un contrat de prêt, comme le prévoit l'article L. 511-6 du code monétaire et financier.

¹⁶ Article L. 225-38 du code de commerce (CC) : « Toute convention intervenant directement ou par personne interposée entre la société et son directeur général, l'un de ses directeurs généraux délégués, l'un de ses administrateurs, l'un de ses actionnaires disposant d'une fraction des droits de vote supérieure à 10 % ou, s'il s'agit d'une société actionnaire, la société la contrôlant au sens de l'article L. 233-3, doit être soumise à l'autorisation préalable du conseil d'administration. Il en est de même des conventions auxquelles une des personnes visées à l'alinéa précédent est indirectement intéressée. Sont également soumises à autorisation préalable les conventions intervenant entre la société et une entreprise, si le directeur général, l'un des directeurs généraux délégués ou l'un des administrateurs de la société est propriétaire, associé indéfiniment responsable, gérant, administrateur, membre du conseil de surveillance ou, de façon générale, dirigeant de cette entreprise. L'autorisation préalable du conseil d'administration est motivée en justifiant de l'intérêt de la convention pour la société, notamment en précisant les conditions financières qui y sont attachées. »

2.3.2 La SA Immobilière gestion investissement (SAIGI)

La SAIGI est depuis 2019 une filiale à 100 % de la SEMPRO qui a racheté la totalité de ses actions pour un montant de plus de 14 M€. La SAIGI, aussi connue sous le nom de Novéos gestion, gère le parc d'activité Novéos. Cette société a pour but de proposer des services aux entreprises : bureaux, salles de réunion, places de parking. La SAIGI possède une filiale, la société civile immobilière du centre économique et social (CICES), dont l'objet social est l'administration d'immeubles et autres biens immobiliers, dans laquelle elle possède 80 % du capital social. Elle est le gérant de cette société depuis 2014.

Une convention d'assistance a été signée entre la SEMPRO et la SAIGI le 21 décembre 2020. Cette convention a été autorisée par le conseil d'administration de la SEMPRO le 11 décembre 2020. La SEMPRO « *s'engage à fournir à la société SAIGI, à compter du 1^{er} janvier 2020, des prestations en matière d'assistance, d'expertise et de conseil dans les domaines administratifs, comptables et de gestion ; au moyen de la mise à disposition de l'équipe de direction financière et comptable de la société.* ». En contrepartie la SAIGI verse à la SEMPRO un montant correspondant à 50 % des salaires et charges de la comptable et 10 % des salaires et charges du responsable administratif et financier.

2.4 L'ambition d'exporter un modèle robinsonnais à l'échelle internationale

Via la SEMPRO, la commune du Plessis-Robinson tente de promouvoir son modèle architectural urbain, que ce soit sur le territoire francilien mais aussi à l'étranger : « *Parallèlement, la SEMPRO répond à des sollicitations extérieures pouvant être relayées par des élus, des architectes ou des promoteurs, ce qui a donné les opérations de Romainville (promoteur), Montfermeil (promoteur), et les projets d'Alexandroupolis (jumelage) et autres...* ». Cette présence internationale a donné lieu à des voyages à l'étranger pour participer à des colloques, remises de prix ou visites.

La SEMPRO s'est engagée dans le réseau international pour le bâtiment traditionnel, architecture urbanisme - INTBAU¹⁷ « *émanation de la Fondation du Prince Charles, de l'Université Notre Dame et de la Fondation Driehaus organisée en chapitres nationaux disposant eux même de Statuts* », de même que la commune du Plessis-Robinson. La SEMPRO participe à des colloques ; la commune accueille des conférences. Elle indique qu'il s'agit de « *valoriser les actions de promotion de l'architecture classique et réalisations de 30 ans de construction ambitieuse au Plessis-Robinson* ».

L'insertion dans ce maillage n'est pas critiquée. En revanche, la prise en charge par la SEMPRO de la rédaction des projets de statuts d'un chapitre français de l'INTBAU, via une prestation d'un cabinet d'avocat, d'un montant de 6 000 €, n'a pas été autorisée par le conseil d'administration. Cette prestation correspond à la création d'INTBAU France qui a organisé une manifestation au Plessis-Robinson en 2022¹⁸. La création et l'animation de l'INTBAU ont mobilisé des ressources de la SEMPRO, notamment une chargée de mission et un cabinet d'avocat. En tout état de cause, l'association INTBAU France est une entité indépendante, elle doit donc prendre en charge la création de ses statuts ainsi que toutes dépenses s'y rapportant.

La création de cette association est parue au journal officiel le 31 janvier 2023. Le président directeur général s'est engagé à lui refacturer les frais de création.

¹⁷ <https://www.intbau.org/>

¹⁸ <https://www.imcl.online/2022-paris>

CONCLUSION INTERMÉDIAIRE

La SEMPRO est opérateur du projet municipal de renouvellement urbain, d'aménagement et de densification, la population étant passée de 21 000 habitants à plus de 30 000 au cours des trente dernières années et le taux de logements sociaux de 78 % à 35 % dans le même temps.

Fin 2016, la SEMPRO a vendu l'intégralité de son parc locatif social. Elle a toutefois négocié avec l'État la signature d'une nouvelle CUS pour la période 2019-2024, axée sur la réalisation de 120 logements en prêts location accession à la propriété, soit 24 logements par an. En s'appuyant sur cet agrément, elle a conclu avec Hauts-de-Seine Habitat, principal bailleur social sur la commune, des accords de libération de foncier et s'est engagée à reconstituer l'offre locative sociale parallèlement à la réalisation de programmes immobiliers privés.

La SEMPRO est garante pour le compte de la commune du déploiement d'un modèle architectural qualifié de robinsonnais et traditionnel. Ce parti pris urbanistique n'est toutefois pas exempt d'interrogations tant du point de vue de son impact environnemental que de l'équilibre à terme des logements sociaux en raison de renouvellement de la population et de la mixité des activités.

Enfin, dans le domaine du développement économique, la SEMPRO détient intégralement deux filiales qui ne disposent pas de moyens propres. Alors qu'elle ne possède pas de comptabilité analytique, certains frais ne sont pas refacturés et les structures affichent une porosité entre elles.

3 LA SEMPRO OPERATEUR D'AMENAGEMENT

Depuis 2017, la SEMPRO, opérateur d'aménagement de la commune n'a plus cette mission statutaire. Pourtant la SEMPRO conduit de fait des opérations d'aménagement pour le compte de la commune du Plessis-Robinson.

3.1 Deux exemples d'opérations d'aménagement de fait : Quartiers des architectes et Novéos

Sur deux emprises foncières, le quartier des architectes et le quartier Novéos, la SEMPRO s'insère dans des montages juridiques permettant de conduire des opérations d'aménagement, comme l'a constaté la chambre dans son rapport sur les comptes et la gestion de la commune du Plessis-Robinson. La SEMPRO, comme la commune, conteste cette analyse. Le statut de bailleur social de la SEMPRO qui lui est conféré par la convention d'utilité sociale, lui permet d'acquérir du patrimoine social et de céder du foncier à des sociétés en vue de construire des logements, notamment sociaux.

3.1.1 Des montages juridiques permettant de conduire des opérations d'aménagement

3.1.1.1 Le quartier des architectes ou Ledoux

D'une superficie d'environ 6,5 ha., ce secteur est situé dans la continuité de la Cité Jardins rénovée, en vis-à-vis du nouveau quartier du Plessis-Robinson, prévu sur les terrains de Novéos, du parc des sports et du parc technologique. Il est également localisé le long du futur passage du tramway Antony-Clamart et à proximité immédiate du futur pôle culturel de la ville. Ce secteur est classé à fort potentiel de densification dans le schéma directeur de la région Île-de-France¹⁹ (SDRIF). Il s'agit de mener une opération de rénovation urbaine, par des actions de démolition-reconstruction en partenariat avec l'OPH propriétaire.

L'objectif principal de l'opération de rénovation urbaine est de recréer un quartier mixte, qualitatif en termes architectural et urbain, tout en respectant des prérequis indispensables : densification urbaine et reconstitution totale dans le quartier Ledoux ou en périphérie de l'offre locative sociale de l'OPH Hauts-de-Seine Habitat, soit 486 logements locatifs sociaux neufs reconstruits et environ 1 200 logements neufs en accession libre et privée.

Cette opération est encadrée par deux protocoles qui s'emboîtent. Le premier a pour objet le renouvellement urbain du quartier et la reconstitution de l'offre locative sociale d'Hauts-de-Seine Habitat. Le second protocole met la SEMPRO au centre de l'opération d'aménagement ; à cet effet, elle recourt à des prises de participations dans des SCCV.

Le protocole du 30 janvier 2016, dénommé « protocole d'accord sur l'aménagement du secteur Ledoux » a été signé entre Hauts-de-Seine Habitat, l'État et la commune. Cet accord prévoyait la mise en œuvre de ce projet par la commune et sa société publique locale (SPL 92). Les terrains et immeubles étaient la propriété de l'OPH. Un plan d'attribution des futurs lots a été élaboré par un cabinet d'architecte. Les surfaces envisagées portaient sur 23 lots d'une superficie de 122 974 m² pour 1 802 logements dont 486 sociaux.

Le second protocole en date du 22 décembre 2017 a été signé entre la SEMPRO, Hauts-de-Seine Habitat et la commune et est intitulé « protocole-cadre de cession du patrimoine locatif social de Hauts-de-Seine Habitat à la SEMPRO et de rachat des logements locatifs sociaux construits en VEFA ». Les trois parties prenantes sont engagées à différents titres :

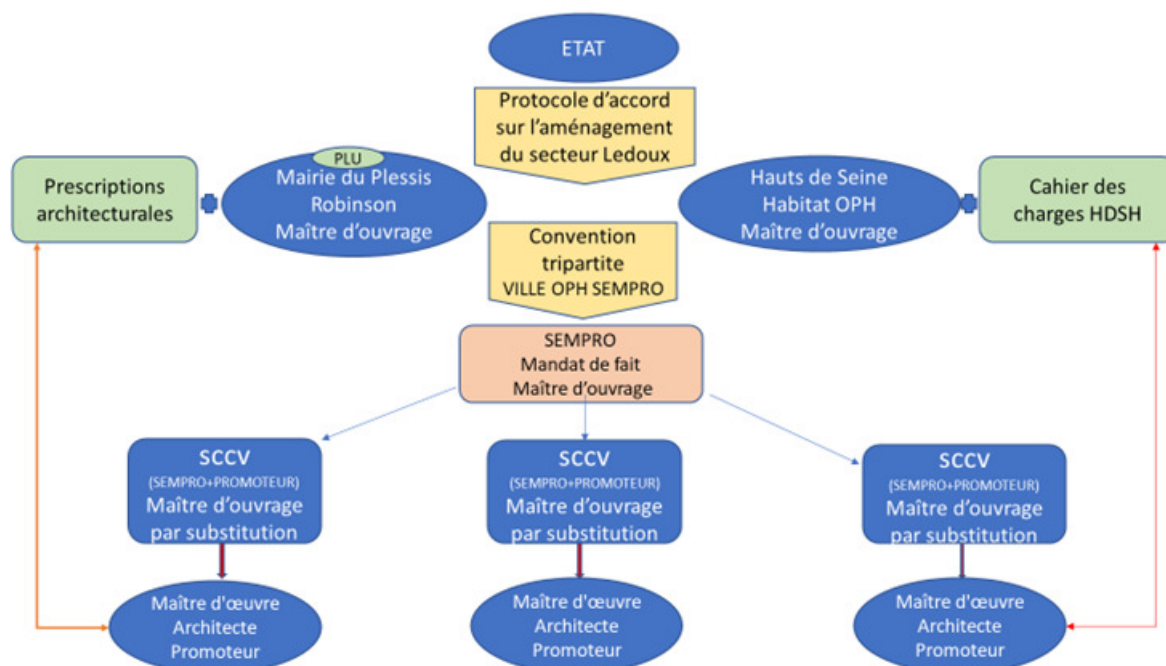
- « Hauts-de-Seine Habitat en qualité de propriétaire des biens à démolir situés dans le quartier Ledoux ;
- la SEMPRO en qualité d'acquéreur du patrimoine locatif social à démolir et en vue de réaliser sur les terrains acquis des opérations de construction d'ensembles immobiliers mixte, privé et locatif social, permettant la rénovation urbaine du quartier Ledoux et la reconstitution de l'offre locative sociale sur site ou en périphérie ;
- la commune qui intervient en vue de s'assurer du respect des partis [pris] urbanistique, architectural et social, ainsi qu'en qualité de garante de l'emprunt qui sera contracté par la SEMPRO pour l'acquisition auprès de Hauts-de-Seine Habitat du patrimoine locatif social à démolir sur le quartier Ledoux, et en dernier lieu en qualité de propriétaire d'un terrain situé dans le parc Novéos où est envisagée la reconstruction d'une partie, environ 50 logements, des 486 logements sociaux. »

Le protocole fixe les modalités, notamment les prix, de rachat en VEFA par Hauts-de-Seine Habitat des logements locatifs sociaux nécessaires à la reconstitution de l'offre locative sociale, qui seront construits par la SEMPRO, ou toute structure s'y substituant.

¹⁹ Approuvé par l'État par décret n° 2013-1241 du 27 décembre 2013.

Pour la réalisation de sa mission, la SEMPRO recourt à l'intervention des SCCV par substitution, comme l'illustre le schéma suivant.

Schéma n° 1 : Maîtrise d'ouvrage des opérations de la SEMPRO



Source : chambre régionale des comptes

3.1.1.2 Le quartier Novéos

Comme indiqué supra, ce secteur fait l'objet d'une OAP au PLU. Il fait partie du parc d'affaires du territoire Vallée Sud Grand Paris, deuxième pôle économique des Hauts-de-Seine. Implanté sur 65 hectares, sur les communes de Clamart et du Plessis Robinson, il regroupe 130 entreprises et 10 000 salariés. À terme le quartier a vocation à accueillir 4 000 à 4 500 logements, soit un changement d'affectation. À cet effet, une taxe d'aménagement majorée, sur ce quartier, à 20 % a été instaurée le 25 novembre 2021.

Le 26 novembre 2019, la SEMPRO s'est portée acquéreuse de 100 % des parts sociales de la SAIGI²⁰ auparavant gestionnaire des voiries du parc Novéos. Cette acquisition à hauteur de 14 M€ a été financée par un emprunt de 13,7 M€, garanti à 50 % par la commune, qui a aussi octroyé une avance en compte courant d'associé de 4 M€ à la SEMPRO.

La détention de l'intégralité de l'actionnariat était motivée par la volonté de maîtriser les emprises foncières détenues par la SAIGI. La rétrocession des voiries aux communes de Clamart et du Plessis-Robinson sans indemnité mettait fin au règlement de lotissement privé de la zone.

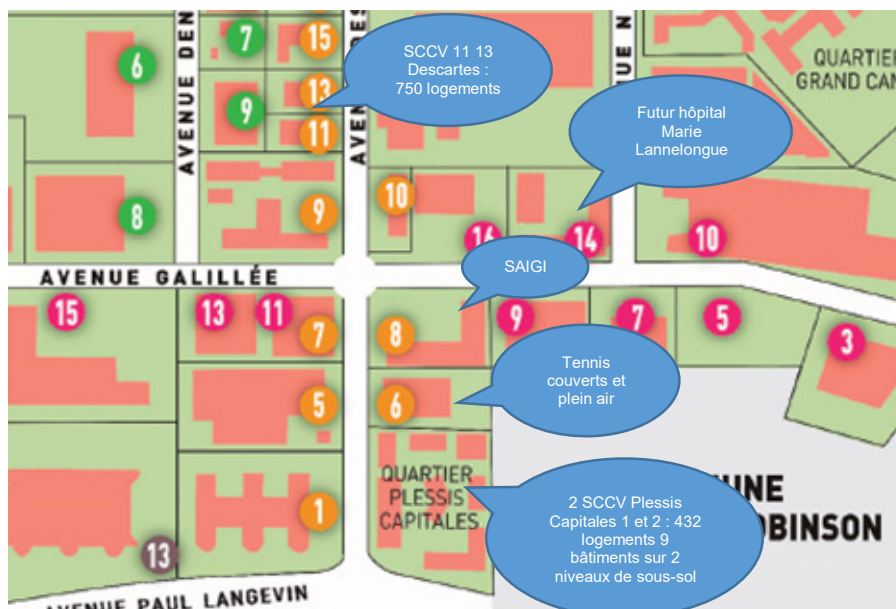
Par l'achat de la SAIGI devenue sa filiale à 100 %, la SEMPRO a acquis la maîtrise des emprises foncières détenues par la SAIGI. À cette occasion, les anciens actionnaires de la SAIGI ont réalisé 12,5 M€ de plus-values.

²⁰ Créé en 1962, le Parc Novéos est géré depuis l'origine par SAIGI, aujourd'hui Novéos Gestion. Sa mission est d'assurer la gestion des équipements collectifs du parc et d'en accompagner le développement en coordination avec les différents acteurs du territoire : propriétaires, entreprises, pouvoirs publics, collectivités locales.

Cette acquisition de droits sociaux a été basée sur deux expertises commandées par la SAIGI et non par la SEMPRO. Une autre estimation, par exemple de France Domaine, aurait permis une évaluation contradictoire du prix d'acquisition, dans l'optique de maîtriser le coût du foncier en sortie.

Cette opération se trouve dans le prolongement des programmes Plessis-Capitale et Parc technologique, conduits par des SCCV dont la SEMPRO est actionnaire.

Schéma n° 2 : Projets en cours sur une partie du quartier Novéos



Source : chambre régionale des comptes

Ainsi, la SEMPRO se retrouve opérateur au centre de ces opérations d'aménagement. Ces montages juridiques lui permettent d'assurer une maîtrise du foncier sur lequel, conjointement aux opérateurs, via les SCCV, elle va assurer des opérations de construction-vente.

3.1.2 Des cessions générant des plus-values et un renchérissement du foncier

Les cessions successives permettent la mise en œuvre effective des opérations d'aménagement. La présence de nombreux intermédiaires – les SCCV – permet de faire croire à des opérations isolées alors qu'elles concourent toutes au même projet d'aménagement et de rénovation urbaine.

Pour le quartier des Architectes, le protocole de 2017 organise la cession des terrains au profit de la SEMPRO et les conditions de rachat des logements sociaux en VEFA au profit de l'OPH. Il existe une forte interaction dans le domaine de la maîtrise foncière entre l'OPH Hauts-de-Seine Habitat, la SEMPRO et les multiples SCCV dont cette dernière est actionnaire minoritaire. La SEMPRO met au service de son activité privée le bénéfice de son agrément pour le logement social, afin de mettre à disposition des SCCV des emprises foncières acquises auprès de Hauts-de-Seine Habitat. L'article L. 451-5 du code de la construction et de l'habitation (CCH) permet en effet de dispenser d'avis des domaines les cessions entre bailleurs sociaux agréés²¹.

²¹ Article L. 451-5 du code de la construction et de l'habitation (CCH) : « L'avis de l'autorité compétente de l'État est requis par les organismes d'habitations à loyer modéré et les sociétés d'économie mixte de construction et de gestion de logements sociaux agréées en application de l'article L. 481-1 préalablement à leurs acquisitions ou cessions immobilières à l'exception de celles relatives aux opérations entreprises en vue de l'accession à la propriété et de celles intervenant entre deux organismes d'habitations à loyer modéré ou sociétés d'économie mixte de construction et de gestion de logements sociaux agréées en application du même article L. 481-1 ».

Le prix d'acquisition par la SEMPRO auprès de l'OPH Hauts-de-Seine Habitat est censé tenir compte de l'équilibre global de l'opération (32 M€). L'OPH reconstitue son patrimoine locatif sans puiser dans ses fonds propres. L'assiette foncière fait l'objet d'un accord de l'OPH et de la SEMPRO pour une surface d'environ 39 000 m² mais le prix reste global, sans lien avec la valeur du foncier. Dans certains cas, la SEMPRO utilise son rôle d'intermédiaire dans le transfert des emprises pour réaliser des plus-values foncières. Les prix de cessions entre l'OPH et la SEMPRO sont justifiés par Hauts-de-Seine Habitat en regardant l'état des immobilisations cédées, mais ils auraient pu être plus élevés incorporant une part de la « plus-value » réalisée par la SEMPRO sur les SCCV et prenant en compte une part des profits réalisés par les opérateurs sur la vente de logements privés. Par ailleurs, l'offre sociale est sans doute reconstituée (1 pour 1) mais elle aurait pu être accrue soit en nombre, soit sur le plan qualitatif.

Dans le cas de la SCCV « Lot 20 », la SEMPRO a fait une importante plus-value, non justifiée par la durée de portage et contraire à la finalité sociale de l'opération. Ce mécanisme participe au renchérissement de la charge foncière et du prix du logement. La SEMPRO a acquis en 2020 auprès de l'OPH Hauts-de-Seine habitat une emprise de 894 m² au 22 place des Alliés pour 360 979 €. Aucun avis des domaines n'a été sollicité au motif que la vente était réalisée entre deux bailleurs sociaux. Dans le cadre de la revente à la SCCV, un avis des domaines a été rendu avec une estimation établie à 880 000 € à +/- 10 %. La revente à ce prix en 2021 a permis à la SEMPRO de réaliser une plus-value de 519 021 €.

Dans le cadre de la SCCV « Architectes T1 », la SEMPRO a acquis fin 2018, auprès d'Hauts-de-Seine Habitat, une emprise de 3 544 m² square Ange Gabriel (ancienne résidence pour personnes âgées) pour 2,2 M€, soit 622 €/m². Aucun avis des domaines n'a été sollicité au motif que la vente était réalisée entre deux bailleurs sociaux. Fin 2020, la SEMPRO a revendu à la SCCV une emprise globale de 4 017 m² pour un montant de 4,9 M€, soit 9 % de moins que l'avis des domaines, permettant néanmoins à la SEMPRO de réaliser une plus-value globale d'1,7 M€.

3.1.3 Des charges imposées aux opérateurs par la SEMPRO

La cession avec charges est un type particulier de contrat de vente d'immeuble par lequel, en pratique, la collectivité propriétaire d'un terrain d'assiette d'une opération immobilière, le cède à un opérateur contre paiement du prix du terrain et à la condition que celui-ci réalise les aménagements et équipements (même privés) imposés par la collectivité. L'acquéreur peut s'engager à y réaliser différents types d'équipements répondant à l'intérêt général (logements sociaux, surfaces d'activités, bureaux, infrastructures routières, crèches, parking, etc.). Les cessions avec charges valorisent dans la durée les propriétés publiques, puisque, au-delà d'un apport financier correspondant au prix de la vente, elles permettent à la personne publique de maîtriser la destination des emprises cédées et lui garantissent l'engagement de l'opérateur sur ce qui sera construit, dans le cas d'espèce, au regard des prescriptions architecturales.

La SEMPRO exerce une influence déterminante sur les projets et les modalités de leur conduite. Elle a exposé ses orientations comme suit :

- « En premier lieu, la SEM contribue au développement urbain afin de satisfaire à son objet et aux attentes de son actionnaire majoritaire. Cette participation, même minoritaire, permet de contrôler la qualité des programmes immobiliers et sociaux (typologie de logements, fonctionnalité des projets, qualité urbaine et architecturale en cohérence avec le parti urbanistique défendu par les élus Robinsonnais). Le contrôle institutionnel des opérateurs par la filialisation apparaît le plus efficace. Il permet à la SEMPRO de mettre à profit des opérateurs son expertise construite de longue date pour préserver et développer le projet robinsonnais.

- En deuxième lieu, la SEMPRO s'inscrit dans une logique d'accompagnement de projets immobiliers d'initiative privée répondants à des opportunités foncières. La SEMPRO s'assure, jusqu'à son achèvement, de la qualité et la durabilité du projet afin de garantir à son actionnaire un développement urbain cohérent et harmonieux.
- En troisième lieu, par ses prises de participations, la SEMPRO s'assure, au-delà du respect de l'intérêt général du projet, de son équilibre financier.
- En dernier lieu, la SEMPRO, opérateur social agréé, est un outil privilégié tant par son actionnaire que par les opérateurs privés et sociaux pour garantir, tout au long des opérations de requalification de logements sociaux, la mise en œuvre des objectifs de qualité urbaine, architecturale, paysagère, de mixité sociale et fonctionnelle de la commune. »

Sur le quartier des Architectes, le protocole de 2017 impose des prescriptions très détaillées en termes de nombre de logements, de surfaces, de prix d'achat et de revente, d'aspect architectural et de conception, suivant des cahiers des charges bien précis. La SEMPRO est garante du respect de ces prescriptions par les opérateurs, via sa participation aux SCCV. Hauts-de-Seine habitat fournit à la SEMPRO un cahier des charges des exigences dans la conception des logements sociaux qu'il est amené à racheter en VEFA.

De surcroît, des rétrocessions d'équipements publics sont prévues. Par exemple, une voie et des espaces communs doivent être rétrocédés par l'opérateur, à la commune dans le quartier des Architectes²².

La SEMPRO joue un rôle d'opérateur dans ces opérations d'aménagement.

3.1.4 L'utilisation d'une comptabilité d'aménagement

Ces deux opérations, sont suivies en comptabilité de stocks dans les comptes de la SEMPRO en application du règlement de l'Autorité des Normes Comptables n°2014-03 du 5 juin 2014 relatif au plan comptable général et du règlement CRC n° 99-05 relatif au traitement comptable des concessions d'aménagement dans les sociétés d'économie mixte locale.

La SEMPRO tient une comptabilité spécifique à ces opérations d'aménagement.

3.2 Les risques induits par la position d'opérateur d'aménagement de la SEMPRO

3.2.1 L'absence de mise en concurrence

Selon l'article L. 1211-1 du code de la commande publique, la SEMPRO est un pouvoir adjudicateur qui doit respecter les règles de mise en concurrence, a fortiori dans le cadre d'opérations d'aménagement dans lesquelles elle exerce de fait la maîtrise d'ouvrage.

Il résulte des directives communautaires et de la jurisprudence²³ que, dans la mesure où la création de la société (la SCCV) a pour but, pour un pouvoir adjudicateur, de confier la réalisation d'un ouvrage à un opérateur économique associé (le promoteur) de la structure (la SCCV), cette commande, c'est-à-dire le choix du promoteur, ne peut être effectuée sans publicité ni mise en concurrence préalables.

²² Délibération n° 110 du 26 novembre 2020.

²³ Arrêt de la Cour de justice de l'Union Européenne du 10 novembre 1998 affaire BFI Holding BV.aff.C-360/96.

En revanche, le droit européen admet que cette mise en concurrence soit faite au niveau du choix de l'associé, la société créée étant par la suite libre de confier la réalisation des travaux à l'associé en question (le promoteur). Cette analyse a été confirmée par la CJCE, le 15 octobre 2009, dans l'arrêt ACOSSET Spa²⁴. Cette procédure de mise en concurrence unique suppose toutefois que le projet soit clairement défini en amont.

L'intervention des SCCV ne fait donc pas obstacle à l'application des règles de la concurrence. Ceci est d'autant plus vrai lorsqu'elles restituent des emprises à la commune ou lorsqu'elles revendent des logements à des pouvoirs adjudicateurs comme l'OPH ou la SEMPRO ; ce qui n'est pas exempt de risques juridiques.

La vente en l'état futur d'achèvement²⁵ (VEFA) est un mode privilégié de production de logements sociaux. Par principe, il est admis que ces opérations n'entrent pas dans le champ de la commande publique.

Toutefois, le juge s'interroge sur la légalité du recours à la VEFA, lorsque le pouvoir adjudicateur acquiert en grande partie²⁶ un immeuble. Par ailleurs, il examine si l'opération de construction a bénéficié de concours financiers d'une personne soumise aux règles des marchés publics.

Le protocole de 2017 confiait à la SEMPRO la mission de « réaliser ou permettre la réalisation du rachat en VEFA de logements locatifs sociaux par Hauts-de-Seine habitat aux fins de reconstitution de l'offre locative sociale par Hauts-de-Seine Habitat sur le quartier Ledoux ». L'OPH va racheter 486 logements dans des volumes bien identifiés, par exemple des ensembles aux cages d'escaliers dédiées, ce qui présente les caractéristiques d'un ensemble individualisable en tant qu'immeuble. Certaines opérations ont bénéficié de concours financiers sous forme d'avances et de garanties d'emprunt.

Interrogée sur la mise en concurrence des opérateurs, la SEMPRO ne partage pas cette analyse. Elle estime « *qu'il n'existe pas d'obligation de mise en concurrence des actionnaires dans leur prise de participation dans des filiales de la SEMPRO. Même les prises participation au capital de la SEM ne sont pas soumises à des règles de mise en concurrence* ». Avant d'accepter une prise de participation minoritaire dans une SCCV, elle indique procéder « *par souci de bonne gestion* » à une analyse financière de la structure et de la qualité du projet de l'opérateur. Elle souligne que « *les filiales de co-promotion immobilière ont eu recours à quatre architectes différents pour Novéos « Ilot Ponant » de sorte que cette mise en concurrence informelle conduit à une diversité d'opérateurs* », tout en relevant qu'un « *acteur [spécifique] s'est avéré incontournable et ne pouvait faire l'objet d'une mise en concurrence même informelle, en raison notamment de ses compétences sociales PSLA* ». [Cet acteur] est précurseur dans ce domaine. Les logements réalisés en PSLA permettront aux ménages Robinsonnais d'accéder à la propriété dans le secteur neuf et dans des conditions financières plus favorables que le marché Robinsonnais actuel de l'accession privée (TVA réduite et exonération de taxe foncière pendant 15 ans) ».

²⁴ Les articles 43 CE, 49 CE et 86 CE ne s'opposent pas à l'attribution directe d'un service public impliquant la réalisation préalable de certains travaux, tel que celui en cause au principal, à une société à capital mixte, public et privé, spécialement créée aux fins de la fourniture de ce service et ayant un objet social unique, dans laquelle l'associé privé est sélectionné sur appel d'offres public, après vérification des conditions financières, techniques, opérationnelles et de gestion se rapportant au service à assurer et des caractéristiques de l'offre au regard des prestations à fournir, pourvu que la procédure d'appel d'offres en question soit conforme aux principes de libre concurrence, de transparence et d'égalité de traitement imposés par le traité CE pour les concessions.

²⁵ La VEFA est régie les articles L. 261-1 et suivants et R. 261-1 et suivants du code de la construction et de l'habitation et par l'article 1601-3 du code civil. C'est un contrat liant un promoteur à l'acheteur d'un logement neuf sur plan. Le jour de la vente l'acheteur devient propriétaire du terrain et des constructions déjà réalisées. Les ouvrages à venir deviennent sa propriété au fur et à mesure de leur exécution. En contrepartie, l'acquéreur est tenu d'en payer le prix, sous forme d'acomptes, à mesure de l'avancement des travaux. Au cours de la construction, le promoteur conserve la maîtrise d'ouvrage de l'opération jusqu'à sa livraison.

²⁶ Tel est également le cas lorsque l'ensemble est divisé en volumes par les promoteurs, chaque volume devenant en effet un bien immobilier au sens propre (CE, 14 mai 2008, commune de Millau-Grands Causses, n° 280370).

Dans le cas de la SEMPRO, il n'y a pas de mise en concurrence des opérateurs, alors que leur positionnement est ambigu car on retrouve l'un d'eux comme conseil²⁷ de la SEMPRO.

Ces montages font peser un risque juridique de requalification en contrats de la commande publique au détriment de l'ensemble des signataires des protocoles et actes subséquents.

3.2.2 Un manque de visibilité des projets qui génère des risques

L'impact financier définitif des opérations du quartier Architectes n'est pas, à ce jour, mesurable, d'autant plus que les opérations ont pris du retard. Fin 2022, le PDG indique que 28 % des logements sont livrés ou en construction, les logements livrés représentent 9 % des 486 logements sociaux à livrer, soit 43 logements. Le maire envisage la fin des opérations pour 2026, il indique que la prochaine reconstruction du collège, déplacé sur un terrain aujourd'hui communal à céder au département, qui devrait être achevé en 2026 par le département, permettra seulement à ce moment d'achever l'opération sur le périmètre du protocole. Ce dernier prévoyait pourtant une réalisation dans les deux ans, à savoir fin 2019.

Dans le cas du programme de 25 logements en PSLA et 25 parkings, prévu au 22 place des Alliés, menée par la SCCV « Lot 20 » dans ce quartier, la SEMPRO n'avait pas les moyens de financer cette opération. Elle a donc souscrit un emprunt de 9,2 M€ sur une durée de 60 mois, expirant au 31 décembre 2025, avec une garantie de la commune du Plessis-Robinson à hauteur de 100 %. De plus, alors qu'elle ne détient que 15 % du capital social de cette SCCV fin 2021, la SEMPRO finance 107 % (1 M€) des besoins en fonds propres à cette même date. La SEMPRO porte donc une part significative du risque financier dans la SCCV.

Dans le cas de Novéos, l'investissement de la SAIGI est important, il est financé par emprunt de 13,7 M€, garanti à 50 % par la commune. La nature et les échéances quant au devenir de ce projet (la SAIGI et ses emprises foncières) ne sont pas connues à ce jour.

Les élus ne disposent pas des informations précises et consolidées sur ces montages et les risques supportés le cas échéant par la collectivité. C'est en ce sens que la Loi 3DS, en son article 210, prévoit de nouvelles modalités d'information consolidée des collectivités actionnaires.

CONCLUSION INTERMÉDIAIRE

L'activité sociale résiduelle de la SEMPRO, centrée sur le dispositif du PSLA, lui permet de conserver un statut de bailleur social avec des avantages significatifs, liés à la maîtrise foncière. Ces avantages sont mis à la disposition de SCCV qui réalisent majoritairement du logement libre, ce qui permet en retour à la SEMPRO de réaliser des plus-values et de prendre part aux marges dégagées. Cette activité de promotion immobilière visant la recherche de rentabilité questionne dès lors qu'elle est devenue l'activité principale de la SEMPRO. Bien que la SEMPRO soit toujours actionnaire minoritaire, elle verse aux SCCV des avances élevées (8,5 M€ fin 2021) qui constituent une prise de risques dont la commune devrait valider l'étendue en amont.

L'adjonction des projets menés et leur interdépendance témoignent de l'ampleur et de la complexité caractéristiques d'opérations d'aménagement. Ainsi en est-il du renouvellement en cours des secteurs Novéos et Architectes. Il est particulièrement difficile d'avoir une visibilité sur ces opérations du fait de l'absence de planification et de la très grande faiblesse des outils de suivi opérationnel et financier.

Le modèle opérationnel retenu, via les SCCV, permet à la SEMPRO de réaliser des marges sur des opérations de nature privée ainsi que des plus-values sur des opérations foncières qui ne participent pas au financement de logements sociaux mais contribuent au renchérissement du coût du foncier.

²⁷ Rédaction d'un « Rapport de mission relatif à l'examen des exceptions au regroupement issue de la Loi Élan du 23 novembre 2018 et leurs conditions d'application ; L'examen des différentes opportunités de regroupement et les stratégies d'investissement possibles envisagées pour la requalification urbaine des quartiers A. Thomas et J. Curie du 17 septembre 2020 ».

Le modèle opérationnel mis en place d'un commun accord entre l'État, la commune, Hauts-de-Seine Habitat et la SEMPRO a permis à la SEMPRO de réaliser des opérations immobilières en dehors du champ de la commande publique et de l'obligation de mise en concurrence.

À aucun niveau une mise en concurrence n'a été organisée par la SEMPRO, pouvoir adjudicateur, ce qui, d'une part, fragilise juridiquement les opérations menées et, d'autre part, présente des risques financiers, d'autant plus que le terme des projets n'est pas maîtrisé.

Ces risques illustrent de manière particulière les constats relevés par la Cour des comptes, dans son rapport sur les sociétés d'économie mixte locale de mai 2019. La Cour met en évidence l'insécurité juridique dans laquelle interviennent ces sociétés et la nécessaire clarification de leur régime juridique, notamment dans le cadre du développement de la pluriactivité, des pratiques de filialisation ou de prises de participation dans des sociétés commerciales, qui génèrent des risques de nature financière, juridique ou opérationnelle, susceptibles de les mettre en danger ainsi que, avec elles, les collectivités et groupements de collectivité qui en sont actionnaires.

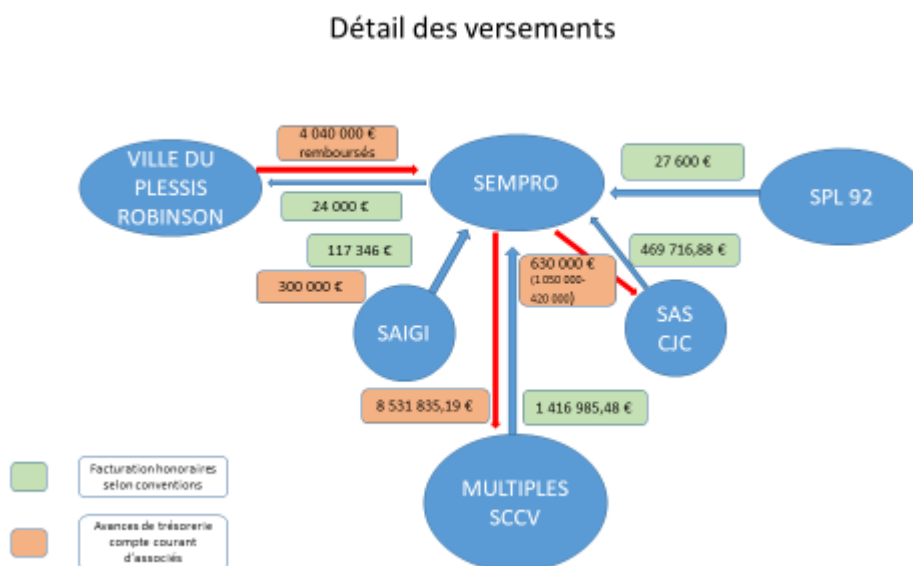
4 LA SITUATION FINANCIÈRE DE LA SEMPRO

La SEMPRO recourt aux services d'un expert-comptable et ses comptes sont certifiés par un commissaire aux comptes. Ses comptes sont établis en application du règlement de l'Autorité des Normes Comptables n° 2014-03 du 5 juin 2014 relatif au plan comptable général et du règlement CRC n° 99-05 relatif au traitement comptable des concessions d'aménagement dans les sociétés d'économie mixte locale. Les acquisitions immobilières ne sont pas inscrites à l'actif immobilisé mais à l'actif circulant du bilan dans des comptes de stocks où sont comptabilisées toutes les dépenses imputables aux opérations en cours de réalisation, tels que les honoraires juridiques, les émoluments, etc.

4.1 Un modèle économique complexe

Il est difficile d'appréhender de manière claire l'activité de la SEMPRO à travers ses comptes en raison de nombreuses prises de participations dans des filiales, qui donnent lieu à des avances, des garanties d'emprunts et des conventions de mise à disposition.

Schéma n° 3 : Les multiples flux financiers de la SEMPRO fin 2021



Source : chambre régionale des comptes selon conventions

Son activité de construction vente par le biais de SCCV lui permet de mener des opérations d'aménagement pour le compte de la commune sans contrainte et en maximisant les profits. Cependant, les importantes avances de trésorerie (8,5 M€ fin 2021), consenties aux SCCV dans lesquelles elle est actionnaire minoritaire, lui font courir un risque financier important et disproportionné comparativement au capital social qu'elle détient, durant toute la période d'exécution de l'opération.

Tableau n° 4 : Détail du capital des SCCV et des avances versées par la SEMPRO

DENOMINATION	DATE DE CREATION	ADRESSE	SIREN	CAPITAL	% DETENUS PAR LA SEMPRO	PRIX ACHAT PARTS SOCIALES	APPELS DE FONDS AU 31/12/2020	APPELS DE FONDS AU 31/12/2021
SCCV MONTESQUIOU <i>radiée le 28/11/2017</i>	28-sept.-11	3 rue de la mairie 92350 LE PLESSIS	537 473 027	10 000 €	20%			
SCCV PLESSIS 168 AULNAY <i>radiée le 14 mars 2018</i>	13-juil.-16	70 rue de Villiers 92300 LEVALLOIS-PERRET	822 777 785		30%			
SCCV PLESSIS MAINTENON	11-avr-16	231 rue St Honoré Paris 1er	820 510 485	1 500 €	30%	450 €		
SCCV MONTFERMEIL BARGUE	11-avr-16	231 rue St Honoré Paris 1er	820 512 713	1 500 €	30%	450 €		
SCCV PLESSIS BORGHESE	08-juil-16	231 rue St Honoré Paris 1er	823 519 236	1 500 €	30%	450 €		
SCCV 14-16 RUE DE LA MAIRIE	31-oct-17	22 rue Chazelles Paris 17ème	833 571 953	1 500 €	30%	450 €	1 950 000 €	1 118 000 €
SCCV LE PLESSIS-ROBINSON ANCIENNE POSTE	19-déc-17	27 rue Camille Desmoulins 92130 Issy les Moulineaux	834 334 575	1 000 €	25%	250 €	475 000 €	475 000 €
SCCV LE PLESSIS CAPITALES 1	24-sept-18	231 rue St Honoré Paris 1er	843 726 779	1 500 €	20%	300 €	600 000 €	600 000 €
SCCV LE PLESSIS CAPITALES 2	11-janv-19	231 rue St Honoré Paris 1er	845 392 703	1 500 €	20%	300 €	1 483 000 €	494 334 €
SCCV LOT 20 - QUARTIER DES ARCHITECTES	30/04/2019 DOC 581 Q 3.31	22 rue Chazelles Paris 17ème	851 752 550	1 000 €	15%	150 €	810 066 €	1 020 066 €
SCCV 11-13 DESCARTES	30/04/2019 DOC 581 Q 3.31	51 Bis rue de Miromesnil	851 752 261	1 000 €	15% PUIS 30%	150€ puis 300€	2 098 385 €	3 792 000 €
SC PLESSIS QUARTIER DES ARCHITECTES T1	12-mars-20	196 rue HOUDAN 92330 SCEAUX	882 606 551	2 000 €	20%	400 €	575 000 €	200 100 €
SC PLESSIS QUARTIER DES ARCHITECTES T2	12-juin-20	196 rue HOUDAN 92330 SCEAUX	885 392 571	2 000 €	20%	400 €		76 000 €
SCCV ATLAND LE PLESSIS ROBINSON DESCARTES	29-juil.-20	40 AVENUE GEORGES V PARIS 8EME	887 708 162	1 500 €	10%	150 €		
SCCV PLESSIS PAPIN	22-sept.-20	28 RUE ESCUDIER 92 BOULOGNE BILLANCOURT	889 216 909	1 000 €	20%	200 €		111 335 €
SCCV 151 VOIE DU CARREAU	17-nov.-20	22 rue Chazelles Paris 17ème	895 050 599	1 000 €	30%	300 €		645 000 €
SCCV EMERIGE PLESSIS HERRIOT C1	6-avr.-21	121 AVENUE DE MALAKOFF PARIS	898 102 660	5 000 €	15%	750 €		
SCCV RESISTANCE	27-mai-22	11 AVENUE PAUL LANGEVIN PLESSIS ROBINSON	899 731 178	10 000 €	10%	1 000 €		
							7 991 451 €	8 531 835 €

Source : chambre régionale des comptes à partir des décisions du conseil d'administration

Certaines prises de participations n'avaient pas donné lieu fin 2021 au versement du capital social. Pour deux d'entre elles, des avances en « appels de fonds » avaient été versées alors que le capital social ne l'était pas. Ce procédé constitue un risque supplémentaire pour la SEMPRO sur le plan juridique et financier. Ces anomalies ont été régularisées fin 2022.

S'agissant de l'appréciation des risques, la SEMPRO considère que le recours à des participations dans des SCCV est la garantie de satisfaire à son objet, aux attentes de la commune et de concourir à l'équilibre financier de la SEM. Elle estime cette approche d'un « *aménagement à petit pas* » moins risquée que le modèle classique de la concession ou le mandat de plus grande envergure et qu'il n'y « *pas de risque identifié dans le contexte robinsonnais* ». La chambre estime au contraire qu'au regard de l'équilibre financier de certaines SCCV, de l'avancement des opérations et des retards de commercialisation, ce risque existe.

Encadré n° 1 : Focus sur les SCCV

Les SCCV sont des Sociétés Civiles de Construction Vente utilisées principalement par les promoteurs immobiliers. Considérées fiscalement comme transparentes, elles sont exclues de l'impôt sur les sociétés. Seuls les actionnaires sont taxés individuellement sur les bénéfices nets qu'ils perçoivent. Cette structure juridique de construction vente à des tiers a pour but final de réaliser une plus-value. En général, ces opérations sont conduites en VEFA afin d'assurer à la société, en amont, le paiement total du bien lors de sa livraison.

Cependant, leur statut particulier ne leur confère pas le droit de louer les biens une fois construits, seule leur revente à des tiers est autorisée sous peine d'être déchu du régime de la transparence fiscale défini par l'article 239 ter du code général des impôts.

En application de l'article 1857 du code civil, les associés répondent indéfiniment des dettes sociales à proportion de leur part dans le capital social.

Enfin, sur le fondement de l'article 1844-7 - 2° du code civil, la dissolution de la SCCV s'impose lorsque la construction d'un immeuble d'habitation en vue de sa division est achevée et ouvre droit à la répartition des lots. La dissolution pour juste motif de la SCCV selon l'article 1844-7 - 5° peut être prononcée dès lors que les délais d'achèvement de la construction sont dépassés depuis des dizaines d'années.

Les programmes de plusieurs SCCV sont achevés (Maintenon, Montfermeil-Bargue et Plessis Borghèse), la SEMPRO indique que leur dissolution ne pourra intervenir qu'à la livraison complète des biens et à l'encaissement total de la vente, ce qui semble pourtant déjà être le cas.

4.2 Analyse de la situation financière

4.2.1 La dégradation du haut de bilan

4.2.1.1 Le bilan de la SEMPRO

Depuis l'arrêt de l'activité d'aménageur, la SEMPRO peine à stabiliser sa situation financière. Cette dernière se dégrade plus nettement lors du rachat de la SAIGI assorti du recours à un emprunt conséquent, ce qui rend la SEM dépendante de l'endettement, lequel représente 49,3 % de ses ressources stables fin 2021, et atteint 99,6 % de ses capitaux propres. L'endettement a augmenté en 2021 avec un nouvel emprunt contracté à hauteur de 5,5 M€.

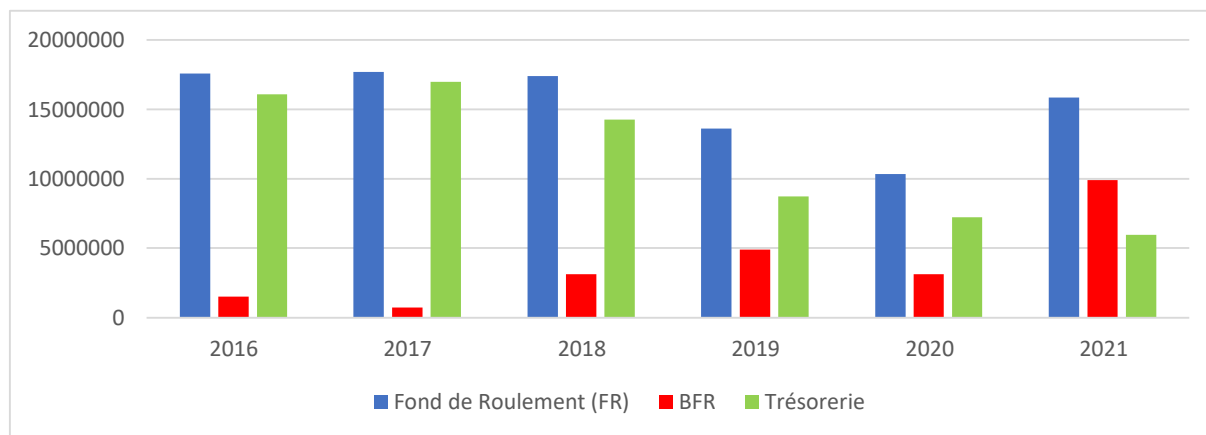
Tableau n° 5 : Emplois et ressources stables (en euros)

Emplois stables	2016	2017	2018	2019	2020	2021
Immobilisations brutes	3 419 446	2 974 577	3 112 661	19 768 613	23 508 047	23 732 544
<i>dont immobilisations financières</i>	<i>2 976 507</i>	<i>2 793 490</i>	<i>2 910 905</i>	<i>19 542 994</i>	<i>23 243 536</i>	<i>23 388 313</i>
Total	3 419 446	2 974 577	3 112 661	19 768 613	23 508 047	23 732 544
Ressources stables	21 033 099	20 694 716	20 525 693	33 416 633	33 877 029	39 601 833
dont Capitaux propres	20 669 303	20 099 997	20 160 245	19 088 861	19 399 163	19 596 455
Amortissements Dépréciations	315 267	165 951	178 432	177 660	200 068	240 812
Provisions	12 377	414 191	182 816	182 132	266 132	266 132
Dettes financières	36 152	14 577	4 200	13 967 980	14 011 666	19 509 566
Part dettes fin/total (%)	0,17	0,07	0,02	41,80	41,36	49,26

Source : chambre régionale des comptes d'après les bilans de la SEMPRO

Tableau n° 6 : Principaux ratios financiers – en euros

	2016	2017	2018	2019	2020	2021
Fond de Roulement (FR)	17 601 276	17 707 523	17 401 216	13 636 888	10 357 850	15 869 289
Pour information (FR hors emprunt)	17 565 124	17 692 946	17 397 016	- 331 092	- 3 653 816	- 3 640 277
Besoin en fonds de roulement (BFR)	1 504 241	713 863	3 128 463	4 884 200	3 127 724	9 911 677
Trésorerie (FR-BFR)	16 097 035	16 993 660	14 272 753	8 752 688	7 230 126	5 957 612



Source : chambre régionale des comptes à partir des bilans de la SEMPRO.

Le fonds de roulement hors emprunt diminue de 121 % sur la période contrôlée. Cette baisse se justifie par une augmentation de plus de 681 % des immobilisations financières liée au rachat de la SAIGI en 2019, ainsi qu'aux avances de trésorerie versées aux SCCV.

Le besoin en fonds de roulement augmente parallèlement aux stocks liés aux achats immobiliers sur le secteur Ledoux (2,4 M€ en 2018 et 3,2 M€ en 2019). La comptabilisation en stocks démontre l'activité d'aménageur de la SEMPRO. Fin 2020, la SEMPRO avait des dettes auprès de fournisseurs pour plus de 6 M€, remboursées courant 2021, d'où une hausse équivalente du BFR. La trésorerie nette diminue en conséquence de 63 % de 2016 à 2021.

À l'exception de fiches d'impact en trésorerie des opérations menées avec les SCCV, la SEMPRO ne fait aucune projection financière globale – ni compte, ni bilan prévisionnel – sur ses comptes, ce qui retire toute visibilité. Ce constat est à mettre en regard avec l'absence de tout document stratégique global permettant de voir l'impact des opérations sur les charges structurelles de la SEMPRO.

L'actif immobilisé de la SEMPRO se décompose en trois grands postes, les concessions – brevets et droits similaires, les autres immobilisations corporelles et les immobilisations financières.

Ces dernières sont en forte hausse comme déjà souligné et représentent 98,5 % des emplois.

Les autres immobilisations corporelles, regroupent essentiellement du matériel roulant (voiture, vélo électrique) et présentent une valeur nette comptable de 42 095 €.

Les concessions, brevets et droits similaires ont doublé depuis 2019 en valeur brute en lien avec les dépenses afférentes à un logiciel. En effet, depuis 2019, la SEMPRO, utilise un logiciel acquis par la SPL 92. Cet outil de numérisation permet d'obtenir une maquette en 3D de la commune du Plessis-Robinson. Ce matériel nécessite une expertise pour accéder aux données existantes, ainsi que pour procéder à leur mise à jour. De ce fait, à chaque nouvelle demande, le prestataire intervient et facture la mise à jour de la maquette globale puis les données associées aux nouveaux projets. C'est un investissement lourd qui représente 105 588 € de 2019 à 2021 pour la seule SEMPRO, ainsi que 124 766 € pour la SPL 92.

Les ambitions initiales sont résumées comme suit par le prestataire et vont au-delà du cadre d'intervention de la seule SEMPRO :

Démonstration du logiciel par le prestataire :

« Grâce à l'intervention et l'expertise de la SEMPRO (SEM en charge de l'aménagement du cadre de vie de la commune), une maquette numérique 3D du Plessis-Robinson a été développée [...] et livrée aux acteurs de l'aménagement de ce territoire en fort développement. Grâce à sa base de données organisée en étapes de temps, la maquette numérique urbaine du Plessis-Robinson permet de visualiser l'évolution de la commune par étape de temps et améliore les prises de décisions des acteurs en matière d'aménagement durable. »

D'après le directeur des opérations de la SEMPRO, cette maquette devait servir d'outil d'aide à la décision des élus mais son ergonomie ne les satisfait pas. Pourtant, elle continue à être déployée.

Tableau n° 7 : Prestations facturées à la SEMPRO pour le logiciel de numérisation 3D

Exercice	Objet	Montant € TTC
2019	Enrichissement de la maquette de la ville en 3D - Étude simulation intégration paysagère Hôpital Lannelongue	8 640
2019	Mise à jour maquette 3D Plessis Robinson avec 3 permis de construire : nouveau Lot 4 (HDSH), Villa 1876 et villa impériale	29 988
2020	Mise à jour maquette 3D Plessis Robinson et modélisation de 5 projets Immobiliers dont le complexe sportif	21 600
2021	Enrichissements 3D de 2 secteurs urbains (av. Libération & esplanade Victoires), modélisation projet hôpital Lannelongue, La fontaine du Moulin, église Magdeleine (projet et démolition), images tirées de la maquette	14 112
2021	Enrichissements 3D interactive du Plessis Robinson incluant les tâches suivantes : Numérisation et intégration de données patrimoniales fournies par l'OPHLM HSH; conception d'une présentation interactive des données	10 080
2021	Enrichissements 3D de 2 secteurs urbains (av. Libération & esplanade Victoires), modélisation projet hôpital Lannelongue, La fontaine du Moulin, église Magdeleine (projet et démolition), images tirées de la maquette	7 776
2021	Modélisation projet NHML-LFDM-démolition église	6 912
2021	Modélisation du projet la fontaine du moulin au stade du permis de construire incluant la modélisation des aménagements des espaces publics	6 480
	TOTAL	105 588

Source : CRC à partir des factures de la SEMPRO

4.2.1.2 L'impact bilanciel des filiales à 100 % sur la SEMPRO

La SAS CJC, a acquis des locaux commerciaux qui ont nécessité un recours à l'emprunt pour lequel la commune du Plessis-Robinson s'est portée garante à hauteur de 50 %. Cependant, ses résultats sont en constante progression malgré une année 2020 marquée par la crise de la Covid-19. Les créances clients de plus de 30 jours ont doublé entre 2019 et 2020 et représentent près de 10 % du chiffre d'affaires de la société.

Cette filiale, malgré une augmentation de ses ressources stables (affectation des résultats positifs en report à nouveau, augmentation des amortissements et provisions) reste captive des établissements bancaires à hauteur de 74 % de ses ressources (hors avances SEMPRO).

Tableau n° 8 : Ratios financiers SAS CJC – en euros

2016	2017	2018	2019	2020
Fonds de roulement avec et sans dette financière				
445 666	474 150	473 375	180 810	187 042
- 6 030 802	- 5 664 125	- 6 503 764	- 8 094 096	- 9 485 643
Besoin en fonds de roulement				
246 441	316 226	323 566	- 20 699	12 677
Trésorerie nette				
199 225	157 924	149 809	201 509	174 365

Source : chambre régionale des comptes d'après les bilans de la SEMPRO

La SAIGI, rachetée dans son intégralité par la SEMPRO en 2019, est propriétaire dans le quartier Novéos de parkings et de locaux commerciaux. La SEMPRO explique ce choix par la nécessité de sortir d'un règlement de lotissement trop contraignant. Selon ses dirigeants, cette initiative de rachat sert à générer des moyens pour garder la gouvernance des opérations à venir et la valorisation du foncier.

Le capital social de la SAIGI s'élevait à 836 008 € pour 26 968 actions, le prix de l'action au bilan étant donc de 31 €. Au moment de la vente, à l'actif, du côté de la SEMPRO, seules les actions nouvellement acquises ont été revalorisées, mais pas les actifs antérieurs. Dans le bilan de la SAIGI, l'actif n'a pas été du tout revalorisé. Cette absence de revalorisation aura des conséquences fiscales importantes pour la SAIGI à la revente des terrains.

La situation financière de la SAIGI est saine, bien que depuis 2019 ses résultats nets soient négatifs. Le transfert à titre gratuit dans le domaine public routier communal des voiries du parc Novéos a fortement diminué son activité.

Toutefois, compte tenu du décalage entre la valeur à l'actif des emprises foncières de la SAIGI en 2019 (0,7 M€) et le prix de ces mêmes emprises désormais estimé à 14 M€, une forte plus-value à la revente de ces terrains pourrait être réalisée, générant un taux élevé d'impôt sur les sociétés. Ce risque a été soulevé par un conseil chargé d'analyser la situation de la SAIGI à la veille de son rachat. Ce conseil préconisait une réflexion dans les deux ans suivant le rachat autour du montage juridique à envisager pour traiter cette plus-value potentielle. Fin 2021, cette réflexion n'avait pas eu lieu. Le maire du Plessis-Robinson précise qu'il s'attachera à ce que la poursuite de cette réflexion soit menée dès 2023.

Tableau n° 9 : Ratios financiers SAIGI – en euros

2016	2017	2018	2019	2020
Fonds de roulement avec et sans dette financière				
1 206 083	1 544 140	3 232 536	2 117 403	1 639 860
1 100 543	1 498 112	3 208 555	2 096 949	1 617 394
Besoin en fonds de roulement				
- 117 032	- 365 583	1 834 458	957 310	214 719
Trésorerie nette				
1 323 115	1 909 723	1 398 078	1 160 093	1 425 141

Source : chambre régionale des comptes d'après les bilans de la SEMPRO.

Les ressources stables ont diminué de 56 % sur la période, corrélativement les emplois stables ont eux aussi enregistré une baisse substantielle de 79 %.

4.2.2 Le compte de résultat

4.2.2.1 La diminution du chiffre d'affaires liée au changement d'activité en 2017

Le résultat d'exploitation est déficitaire depuis 2019. L'équilibre des comptes est atteint en 2020 grâce aux quotes-parts des bénéfices des SCCV pour 1,4 M€ (opérations en commun – SEMPRO/SCCV), alors que les produits constatés d'avance – retraçant les marges prévisionnelles à recevoir au terme d'opérations non soldées sur le secteur Ledoux – s'élèvent à 0,7 M€. De même en 2021, la quote-part des bénéfices obtenus dans les SCCV de 0,9 M€ permet d'obtenir un résultat net tout juste bénéficiaire de 43 640 €.

Tableau n° 10 : Évolution du résultat - en euros

POSTE / EXERCICE	2016	2017	2018	2019	2020	2021
RÉSULTAT D'EXPLOITATION	6 147 671	- 200 920	27 723	-928 808	- 1 194 951	- 786 083
Bénéfice attribué opérations en commun	19 353	- 1 203			1 440 000	915 000
RÉSULTAT FINANCIER	82 965	119 542	86 832	21 754	- 1 345	9 154
RÉSULTAT EXCEPTIONNEL	1 061	- 486 725	- 54 308	74 677	- 110 515	- 153 652
Impôts sur les bénéfices				252 514	- 24 348	- 59 221
RÉSULTAT NET	6 251 050	- 569 306	60 247	- 1 084 891	157 537	43 640

Source : chambre régionale des comptes d'après les comptes de résultat de la SEMPRO

À compter de 2017, la vente du patrimoine locatif social (20,9 M€ en 2016) affecte la structure même du chiffre d'affaires. L'activité dynamique enregistrée jusqu'en 2016 permet de maintenir les capitaux propres aux alentours de 20 M€, aucune distribution de dividendes n'ayant été opérée. Les résultats sont affectés systématiquement en report à nouveau.

Tableau n° 11 : Soldes intermédiaires de gestion et capacité d'autofinancement – en euros

Soldes Intermédiaires de gestion	2016	2017	2018	2019	2020	2021
Vente de Produits & Prestations	24 375 074	1 666 283	1 839 899	263 420	4 495 333	581 577
Production stockée et/ou immobilisée	-16 423 255	-692 435	2 381 158	795 304	5 356 103	334 276
Total Ventes + autoproduction	7 951 819	973 848	4 221 057	1 058 724	9 851 436	915 853
Marge globale	7 951 819	973 848	3 531 907	1 058 724	9 851 436	915 853
Autres achats et charges externes	2 568 723	503 954	2 745 584	1 218 163	10 074 457	768 626
dont (variation de stock)	(2 060 835)	(124 914)	2 381 158	(814 640)	(9 615 033)	(339 236)
Valeur ajoutée	5 383 096	469 894	786 323	-159 439	-223 021	147 227
Excédent brut d'exploitation	3 844 226	-186 490	76 504	-904 642	-1 082 390	-764 083
Résultat d'exploitation	6 147 671	-200 920	18 094	-928 808	-1 194 951	-786 083
Résultat financier	82 965	119 542	86 832	21 754	-1 344	9 154
Résultat exceptionnel	1 061	-486 725	-54 308	74 677	-110 515	-153 652
Opérations en commun (SCCV)	19 353	-1 203			1 440 000	915 000
Résultat net	6 251 050	-569 306	50 618	-1 084 891	157 538	43 640
Capacité d'Autofinancement	3 963 052	-458 761	233 298	-1 066 366	263 946	84 383

Source : chambre régionale des comptes d'après les comptes de résultat de la SEMPRO

4.2.2.2 L'évolution de l'activité vers le portage foncier

La compétence aménagement supprimée et son parc de logements sociaux cédé, la SEMPRO s'est concentrée sur l'activité de construction/vente incluant des opérations de PSLA. La plupart de ces activités passent par la prise de participations dans de multiples SCCV. À cette occasion des conventions d'aides administratives et techniques basées sur un pourcentage de chiffre d'affaires sur opérations, procurent à la SEMPRO des recettes d'exploitation régulières. Les revenus versés sous forme de dividendes par les SCCV et les ventes immobilières représentent la part la plus significative de son chiffre d'affaires.

Tableau n° 12 : Évolution du chiffre d'affaires par activité – en euros

	2016	2017	2018	2019	2020	2021
ACTIVITES D'ETUDES ET DE CONSEIL	127 533	86 017	64 313	64 554	133 378	155 868
GESTION DE PATRIMOINE LOGEMENTS SOCIAUX	20 881 482	770	689 150	124 734	63 656	0
IMMOBILIER ET CONSTRUCTION	3 308 813	1 658 845	1 243 904	182 157	5 861 532	1 384 692
GESTION LOCATIVE	74 090	8 850	0	0	6 067	42 000
TOTAL	24 391 918	1 754 483	1 997 367	371 445	6 064 633	1 582 560

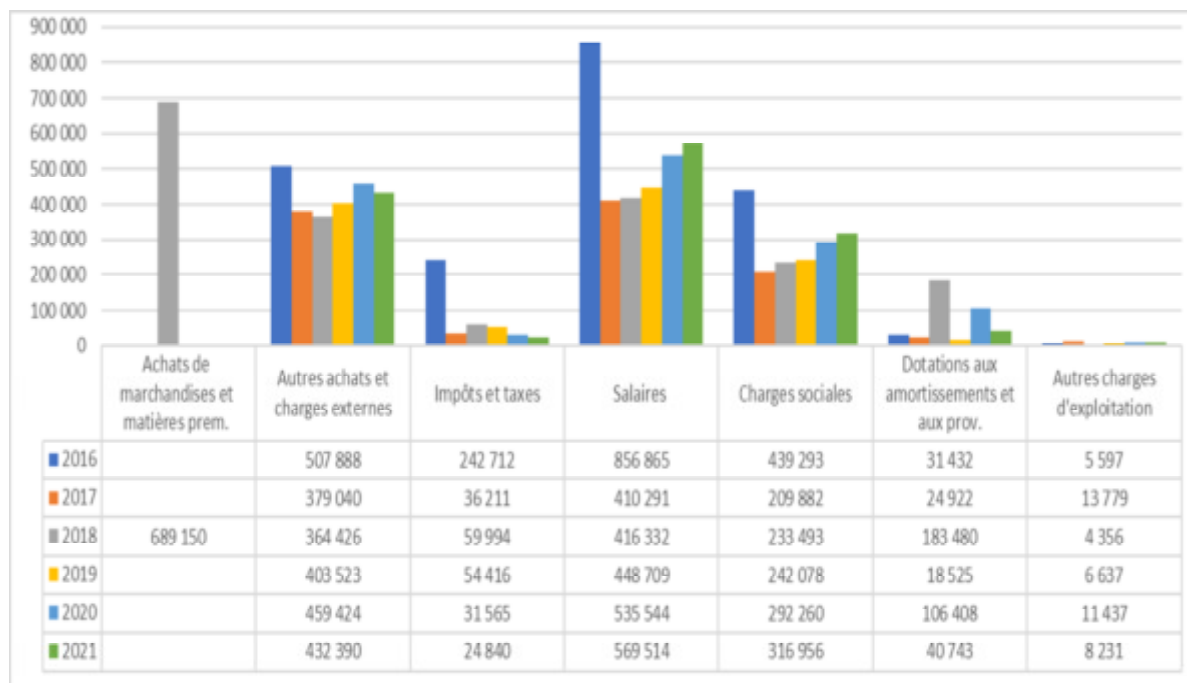
Remarque : Le chiffre d'affaires 2020 comprend des produits de cessions pour 4,2 M€.

Source : SEMPRO (comptes 701 à 706 + 755 + 761 + 771 et 791)

4.2.2.3 La hausse des charges de fonctionnement

L'analyse des charges de fonctionnement courantes est présentée hors stocks, à l'origine comptabilisés dans les autres achats et charges externes les stocks génèrent des variations importantes et erratiques.

Graphique n° 1 : Évolution des charges de fonctionnement hors stocks - en euros



Source : chambre régionale des comptes à partir des grands livres

Les achats de marchandises présents seulement pour l'exercice 2018 pour 0,7 M€ correspondent à l'acquisition d'un immeuble auprès d'Hauts-de-Seine Habitat, revendu sur le même exercice et pour le même montant, à la SCCV Ancienne poste.

Seule la période de 2017 à 2021 est retenue afin que les comparatifs portent sur un même périmètre. Dans cette configuration les autres achats et charges externes évoluent de 379 040 € à 432 390 €, soit de plus de 14 % et représentent sur cette même période un montant cumulé de 2 M€.

Les salaires et charges sociales évoluent pour la même période respectivement de 39 % et 51 %. Ils totalisent sur la période près de 3 675 059 €.

4.2.2.3.1 Des dépenses témoignant d'un train de vie déconnecté de la taille de la société

L'existence et le niveau de plusieurs postes de dépenses en charges générales appellent les observations suivantes.

Tableau n° 13 : Évolution de certains postes de charges générales – en euros

	2016	2017	2018	2019	2020	2021	Total période	Variation (en %)
Maintenance informatique	20 753	14 375	12 407	25 545	26 371	29 687	129 138	43,05
Entretien matériel roulant	733	4 238	4 681	1 928	6 824	9 646	28 050	1215,76
Études et recherches	50 164	5 400	- 14 627	9 593	10 000	17 000	77 529	- 66,11
Honoraires				45 968	70 203	66 113	182 283	43,82
Cadeaux à la clientèle	1 011	288	1 060	2 411	3 375	7 679	15 824	659,30
Voyages et déplacements	9 825	5 466	16 200	12 858	8 631	14 363	67 344	46,19
Réceptions	10 586	17 505	21 392	28 938	21 037	21 435	120 893	102,48

Source : chambre régionale des comptes d'après Grands livres SEMPRO

Des achats d'équipements dont l'utilité est contestable (coffre de toit, pneus neige) ont été réalisés en 2020. La SEMPRO indique que ces équipements, sur un véhicule sept places faisant l'objet d'une déclaration d'avantage en nature, sont nécessaires en l'absence de coffre et de rangement, elle ajoute que « *le conducteur tient à avoir chaque hiver un jeu de pneus neige compte tenu du fort dénivelé et des fortes pentes* » présentes au Plessis-Robinson. Le bénéficiaire a remboursé en décembre 2022, 779,90 € correspondant au coffre.

Des honoraires de conseil cumulent 182 283 € entre 2019 et 2021, notamment pour la réalisation de la CUS, le rachat de la SAIGI, l'assistance juridique et comptable, la tenue des instances du conseil d'administration ou des assemblées générales. Il apparaît que toutes les fonctions essentielles de la SEMPRO sont réalisées par des prestataires.

Les voyages et les réceptions augmentent de 75,4 % de 2016 à 2021. Ces deux postes représentent un cumul de 188 237 € sur la période contrôlée (cf. échantillon annexe n° 5). Ils se caractérisent par la récurrence quasi quotidienne de frais de repas dont l'identité des participants n'est pas mentionnée.

D'onéreux cadeaux de départs de la SEMPRO mais aussi de la SAIGI, ainsi que l'achat de 100 livres identiques sur la commune du Plessis-Robinson paraissent disproportionnés. Pour 2020 et 2021, les montants atteignent 3 375 € et 7 679 €.

Tableau n° 14 : Exemples de dépenses disproportionnées

Exercice	Lieu prestataire	Tiers	Objet	Montant TTC
2017	Vélizy	Lancel	un sac à main Départ Mme ...	346
2019	Parus	Hermès	carré Hermès départ Me ...	370
2020	BRUXELLES	AAM	100 Livres le Plessis Robinson	3 302

Source : Factures SEMPRO

Concernant les frais de restauration, la SEMPRO explique qu'elle tient à réserver un bon accueil à tout le monde (viennoiseries...) et invite systématiquement les promoteurs, les associés et partenaires. Elle insiste sur le caractère professionnel de ces invitations qui sont souvent des réunions de travail. La fréquence de ces invitations, comparée à l'activité de la SEMPRO, ne semble pas en adéquation et surtout aucune mention des convives n'est indiquée sur la plupart des factures.

Lors de son contrôle portant sur la période allant du 1^{er} janvier 2018 au 31 décembre 2020, l'URSSAF²⁸ relevait :

« La société a pris en charge des frais de repas dans le cadre de l'activité professionnelle, pour un salarié, à un rythme quasi journalier. Ce dernier n'engage donc pas de frais de repas à ces occasions. Un avantage en nature nourriture doit donc être évalué en contrepartie de l'économie effectuée par celui-ci ».

Depuis ce contrôle, la situation n'a pas évolué.

4.2.2.3.2 Des dépenses en dehors de l'intérêt de la société

L'examen des pièces comptables soulève certaines anomalies qui ne permettent pas de conclure à un quelconque intérêt pour la SEMPRO. Ainsi en est-il d'adhésions à Sciences Po, de la prise en charge de leçons et de l'examen de conduite, imputée sur des comptes de frais de colloques et séminaires, des produits de luxe, des prestations pour des membres de la famille. Une partie des dépenses a été remboursée à la SEMPRO le 2 décembre 2022 pour un total de 3 506,03 € : boissons (Corse, 84,82 €), restaurant (Megève 284 €), coffre de toit (779,90 €) valise (Stockholm 253,80 €), montre femme (Amazon, 89,90 €), location vêtement (135 €), 5 volumes Monseigneur le vin (450 €), contraventions 2019 (792 €) et 2020 (636,61 €). Certaines dépenses n'ont pas été remboursées comme le nettoyage de santons, petit Jésus et berceau pour 1 190 €.

Tableau n° 15 : Échantillon de factures de dépenses somptuaires

Exercice	Lieu prestataire	Tiers	Objet	Montant TTC
2016	St cosme en vairais	Auto Moto école Guy Barrere	Permis de conduite Mme ...	465
2016	St cosme en vairais	Auto Moto école Guy Barrere	Permis de conduite Mme ...	400
2018	Paris	SciencesPo	Cotisation promo 1984 M. ...	155
2018	Paris	Au cor de chasse	location vêtement M. ...	140
2019	Stockholm	Samsonite	valise M. ... déplacement Intbau 30 juin 2019	254
2019	Tullins 38	Richard Pontver	Chaussures PARABOOT M. ... - ISERE	221
2020	Le Plessis Robinson	Bricorama	outillage dont perceuse à percussion	298
2020		Amazon	Montre femme digital quartz M. ...	90
2020	St Gratien	Armèn MOURADIAN	Nettoyage peinture santons ...	1 190
2021	Paris	Au cor de chasse	location vêtement M. ...	135
2021	Paris	DEESSE	5 volumes "Monseigneur le vin" M. ...	450

Source : factures SEMPRO

La réalisation de bilans de retraite en faveur d'administrateurs ne relève pas de la société. Une facture est d'ailleurs adressée directement par la commune à la SEMPRO. Les collaborateurs de la SEMPRO bénéficient aussi de cette prestation. Le bien-fondé de ces bilans, au coût élevé, paraît incertain au regard de leur au contenu. Il peut être replacé dans le contexte récent de l'accroissement des rémunérations.

²⁸ Union de recouvrement des cotisations de sécurité sociale et l'allocations familiales.

Tableau n° 16 : Factures des bilans de retraites (en euros)

Exercice	Montant TTC	Observation
2019	3 120	Bilan retraite individuel Mme... (salariée)
2019	6 240	Etude Stratégie retraite M. ... (salarié)
2019	2 160	Dossier M. ... (salarié)
2019	1 440	Dossier M. ... (administrateur)
2020	3 600	Dossier Mme... (administratrice)
2020	3 600	Dossier M. (salarié)
TOTAL	20 160	

Source : Factures SEMPRO

En 2019, la SEMPRO a invité 40 personnes lors de l'assemblée générale de la SAIGI pour 2 064 €. La SAIGI, bien que filiale de la SEMPRO, est une société anonyme et, à ce titre, aurait dû régler cette dépense.

Enfin, des contraventions sont prises en charge par la SEMPRO alors que le conducteur aurait pu être identifié.

4.2.2.4 Les impôts et taxes

Tableau n° 17 : Autres droits et taxes sur véhicules – en euros

	2016	2017	2018	2019	2020	2021
Autres droits Taxe sur véhicules	587	1 800	1 262	2 147	1 050	1 445

Source : Grands livres SEMPRO

Ce poste affiche en 2019 une augmentation directement liée à la prise en charge d'infractions au code de la route. Il s'agit à la fois d'excès de vitesse sans désignation de conducteur et de forfaits de post-stationnement pour non-paiement immédiat pour un total de 792 € en 2019. En 2021, les infractions de même nature s'élevaient à 395 €.

L'absence de permanence des méthodes dans l'imputation de certaines charges ne favorise pas la comparaison d'un exercice comptable à l'autre. Ainsi, des contraventions pour défaut de paiement du stationnement – majoritairement imputables à un salarié – en contradiction totale avec l'article 11 de son contrat de travail – sont enregistrées pour l'année 2020 en « charges exceptionnelles » et non en « impôts et taxes » 636,61 €.

Recommandation régularité 5 : Restreindre les dépenses à l'objet social de la société, conformément à l'article L. 241-3 du code de commerce.

4.2.3 Les salaires et charges sociales

Malgré un effectif quasi constant de quatre salariés et trois administrateurs, les salaires ont augmenté de 39 % et les charges de 51 % de 2017 à 2021, dont respectivement + 6,3 % et + 8,4 % au cours de la seule année 2021. Cette évolution est due principalement à l'embauche d'une comptable, au versement de primes aux autres salariés et à l'augmentation des traitements des trois administrateurs.

L'évolution des charges sociales suit la même dynamique, avec une augmentation plus marquée des contrats d'épargne salariale, plan d'épargne entreprise et plan d'épargne pour la retraite collective.

CONCLUSION INTERMÉDIAIRE

La situation financière de la SEMPRO sur la période sous revue paraît fragile en raison des risques externalisés dans ses filiales et de ses prises de participations. En fin de période, les ressources stables de son bilan reposent pour 49 % sur des emprunts bancaires contractées pour ses activités externalisées. Les emplois stables (immobilisations) sont à 99 % des participations financières dans les SCCV.

Il convient de relever que ces équilibres financiers reposent largement sur les garanties bancaires et des avances accordées par la commune du Plessis-Robinson, alors que la SEMPRO ne dispose pourtant d'aucun document stratégique ni de projection financière consolidée pour offrir à son actionnaire majoritaire une visibilité minimale sur les risques financiers encourus dans un contexte où les aléas se multiplient.

Or sans les produits issus des SCCV (honoraires de gestion et marges), les résultats de la SEMPRO seraient négatifs. Ces constats doivent l'amener à une gestion rigoureuse. L'augmentation des charges courantes de fonctionnement frôle 14 % entre 2017 et 2021 et celle des rémunérations atteint 39 %. Ces variations sont le reflet d'un train de vie déconnecté de la taille modeste de la structure ainsi que de dépenses récurrentes réalisées en dehors de l'intérêt de la société. Dans de telles conditions le modèle économique suivi par la SEMPRO n'apparaît pas soutenable.

5 LA GESTION DES RESSOURCES HUMAINES

5.1 Un effectif réduit en raison d'une forte externalisation des activités fonctionnelles et opérationnelles

Au cours de l'année 2016, l'effectif s'est réduit, de sept à quatre salariés. Il reste constant jusqu'en 2019 (hors contrat à durée déterminée). À compter du 2 janvier 2020, l'effectif passe à cinq salariés avec l'arrivée d'une comptable.

La consultation des dossiers individuels des salariés a été particulièrement laborieuse. Selon la SEMPRO, ceux-ci sont tenus et conservés par l'expert-comptable ; ce dernier a d'ailleurs opposé son secret professionnel lorsque les dossiers ont été demandés. Rapatriés à la demande de la SEMPRO, ceux-ci se sont avérés lacunaires ne permettant pas de retracer le parcours des salariés. Ainsi, notamment au regard des obligations imposées par la convention collective de l'immobilier, certains contrats et/ou avenants de revalorisations salariales ou de prolongation de contrat n'ont pas pu être produits. Le PDG s'engage à constituer ces dossiers.

5.2 Des rémunérations versées sans fondement juridique

Tableau n° 18 : Rémunération des salariés – en euros bruts

POSTES	REMUNERATIONS BRUTES					
	2016	2017	2018	2019	2020	2021
DIRECTEUR DE L'AMENAGEMENT*	218 525					
CHARGE DE MISSION	19 796					
DIRECTEUR*	157 288					
CHARGE DE MISSION URBANISME	70 389	12 018				
DIRECTEUR DES OPERATIONS ET DE LA GESTION		86 565	128 803	134 475	137 387	137 044
ASSISTANT DE DIRECTION	55 927	65 069	53 213	49 369	49 376	49 541
RESPONSABLE ADMINISTRATIF ET FINANCIER	77 649	82 902	81 347	82 468	84 219	83 758
COMPTABLE					54 038	55 999
CHARGE DE MISSION				15 761		
CHARGE DE MISSION	113 429	95 250	93 034	90 397	91 906	91 467

* dont indemnités de rupture

Source : journaux de paie

Le responsable administratif et financier est rémunéré sans contrat depuis son entrée à la SEMPRO le 16 août 2004, alors que la convention collective de l'immobilier²⁹ prévoit un contrat écrit (art. 13) mentionnant un certain nombre d'éléments précis. Son salaire s'élève à 77 649 € bruts (6 470 € moyens mensuels) en 2016 et à 83 758 € (6 980 € bruts mensuels) en 2021. Seule une lettre d'embauche du 28 juillet 2004 a été produite mentionnant un salaire mensuel brut de 3 469,63 €, le lieu de travail en mairie et la mention d'un contrat à établir « début septembre ». Un projet de contrat incomplet et non signé a également été fourni. Depuis aucune pièce ne justifie les revalorisations salariales perçues ou encore le changement de lieu de travail ou le bénéfice d'avantages en nature. Le PDG s'engage à régulariser par avenant. Des remboursements de frais kilométriques lui ont été versés alors qu'il bénéficie d'une voiture de fonction. L'intéressé a remboursé intégralement les sommes incriminées en cours d'instruction (900 €).

Un assistant de direction est détaché des services municipaux depuis le 1^{er} décembre 2009 par arrêtés annuels de la commune du Plessis-Robinson. La SEMPRO n'a en revanche produit aucun contrat alors qu'il doit être approuvé au préalable par la collectivité d'origine (article 2 5° et 6° du décret 86-68 du 13 janvier 1986). Malgré la production, en réponse aux observations provisoires, des courriers de demande de détachement émanant de l'intéressé, ainsi que des courriers de la SEMPRO approuvant ces demandes, sa rémunération ne repose sur aucun contrat de travail et est sans fondement.

Un chargé de mission a été employé par contrat à compter du 1^{er} octobre 1994, un avenant du 1^{er} décembre 1997 fixe sa rémunération à 40 010,88 € bruts annuels. Un second avenant du 21 février 2014 majore cette rémunération sur 3 ans pour atteindre + 600 € nets mensuels. Il est constaté sur la période sous revue que le salaire annuel brut versé est plus du double de celui prévu contractuellement. Si le PDG considère que cet écart est lié à l'avancement à l'ancienneté, la chambre estime que ces versements sont sans fondement juridique.

Un chargé de mission avait un contrat à durée déterminée CDD pour la période du 2 janvier au 30 avril 2019, son contrat s'est prolongé jusqu'au 30 juin 2019 sans avenant, alors que le contrat prévoyait expressément un tel avenant en cas de renouvellement.

²⁹ https://www.legifrance.gouv.fr/conv_coll/id/KALITEXT000023759095/?idConteneur=KALICONT000005635413&origin=list

Recommandation régularité 6 : Établir pour l'ensemble des salariés un contrat de travail et le cas échéant un avenant, conformément à l'article 13 de la convention collective de l'immobilier, administrateurs de biens, sociétés immobilières, agents immobiliers, etc. (anciennement cabinets d'administrateurs de biens et des sociétés immobilières), du 9 septembre 1988 modifiée, ainsi que pour les fonctionnaires détachés, conformément au décret n° 86-68 du 13 janvier 1986 relatif aux positions de détachement, hors cadres, de disponibilité, de congé parental des fonctionnaires territoriaux et à l'intégration.

Recommandation performance 1 : Assurer la tenue de dossiers individuels pour les salariés.

5.3 Deux ruptures conventionnelles au coût significatif

Les ruptures sont encadrées par la convention collective de l'immobilier et le contrat de travail. Si le conseil d'administration a autorisé le PDG à négocier les ruptures conventionnelles, il n'a pas validé l'octroi de primes versées lors du départ des deux employés.

En 2016, le directeur des opérations a négocié une indemnité de rupture conventionnelle de 43 295 €, ainsi que des « primes exceptionnelles » de 18 303 € et 7 698 €. La même année, le directeur de l'aménagement a perçu des indemnités de rupture conventionnelle pour 185 000 €, ainsi que des « primes Romainville » pour 20 610 €.

Les conventions de rupture ont été homologuées par la direction régionale des entreprises, de la concurrence, de la consommation, du travail et de l'emploi (DIRECCTE). Si rien n'interdit le versement de telles indemnités et primes, en raison de leur montant cumulé avoisinant 275 000 €, le conseil d'administration aurait dû être informé de ces indemnités vu leur caractère atypique. Tel n'a pas été le cas. Le conseil d'administration n'a pas été mis à même d'exercer le pouvoir de contrôles et de vérifications prévu par l'article L. 225-35 du code de commerce.

5.4 Des salariés multi-employeurs

Alors que la SEMPRO fait largement appel à la sous-traitance, plusieurs salariés exercent des activités annexes ou gèrent soit des filiales de la SEMPRO soit d'autres sociétés dont la SPL. L'analyse des évolutions des rémunérations à la SEMPRO doit prendre en compte celles dans les autres structures où les cadres sont aussi employés.

À ce titre deux salariés de la SEMPRO sont aussi rémunérés par la SPL 92, ainsi que l'un d'entre eux par la SAIGI, désormais filiale à 100 % de la SEMPRO. Le cumul des salaires nets imposables du premier, hors SAIGI, est de 128 917 € en 2020, comparés à 155 428 € en 2021€. Pour le second, les salaires cumulés passent de 82 465 € en 2020 à 90 146 € en 2021.

À titre de comparaison, sous réserve de la grande diversité de situations, une récente note³⁰ de la Fédération des entreprises publiques locales (EPL) indique que le niveau moyen des rémunérations perçues par les dirigeants des entreprises publiques locales s'élève à 92 000 € bruts annuels, soit un niveau de rémunération nettement moins élevé que celle servie au directeur des opérations de la SEMPRO.

³⁰ Note du 15 avril 2021 relative à l'Observatoire des rémunérations des dirigeant(e)s d'EPL.

Recommandation performance 2 : Afin de mettre le conseil d'administration en mesure d'exercer pleinement ses missions de contrôles et vérifications prévues par l'article L. 225-35 du code de commerce, soumettre les ruptures conventionnelles et les augmentations significatives de salaires à la validation du conseil d'administration.

CONCLUSION INTERMÉDIAIRE

L'effectif a diminué de deux ETP depuis 2016 et à la fin 2021, la SEMPRO employait cinq salariés. La plupart de ses activités fonctionnelles et opérationnelles sont externalisées.

Sans autorisation du conseil d'administration, deux ruptures conventionnelles ont été conclues en 2016 assorties du versement d'indemnités d'un montant global de 230 000 €, complétées par des primes exceptionnelles de 46 000 €. En n'informant pas le conseil d'administration d'une décision se traduisant par une incidence financière significative, le PDG ne l'a pas mis à même d'exercer le pouvoir de contrôles et de vérifications prévu par le code de commerce.

La rémunération actuelle de trois des cinq salariés est privée de fondement juridique à défaut de contrat de travail ou d'avenant actant des revalorisations de salaires pourtant significatives.

ANNEXES

Annexe n° 1. Déroulement de la procédure	48
Annexe n° 2. Tableau des conventions réglementées.....	49
Annexe n° 3. Synoptique des filiales et prises de participation fin 2021	50
Annexe n° 4. Masses financières des SCCV et marges prévisionnelles selon la SEMPRO fin 2020 (en k€)	51
Annexe n° 5. Panel de frais de voyages et réceptions	52
Annexe n° 6. Glossaire des sigles.....	53

Annexe n° 1. Déroulement de la procédure

Le contrôle des comptes et de la gestion de la SEMPRO a porté sur les exercices 2016 à 2021. Durant cette période, l'ordonnateur était Monsieur Jacques Perrin.

Le tableau ci-dessous retrace les différentes étapes de la procédure définie par le code des juridictions financières aux articles L. 243-1 à L. 243-6, R. 243-1 à R. 243-21 et par le recueil des normes professionnelles des chambres régionales et territoriales des comptes :

Ministère public	Nombre	Date
Avis de compétence	2	02/07/2021 et 01/02/2022

Instruction	Date	Destinataire/Interlocuteur
Envoi de la lettre d'ouverture de contrôle	09/07/2021 Extension 2021 (07/02/2022)	M. Jacques Perrin
Entretien de début de contrôle	09/09/2021	M. Jacques Perrin
Entretien de fin d'instruction	11/05/2022 (report du 21/04/2022)	M. Jacques Perrin

Délibéré de la formation compétente	Date
Rapport d'observations provisoires	19 mai 2022
Document	Date
Envoi du rapport d'observations provisoires	5 octobre 2022
Réponses reçues au rapport d'observations provisoires	6 décembre 2022
Auditions	2 février 2023

Délibéré de la formation compétente	Date
Rapport d'observations définitives	13 et 17 février 2023
Document	Date
Envoi du rapport d'observations définitives	5 juin 2023
Envoi d'extraits du rapport d'observations définitives	
Réponses reçues au rapport d'observations définitives	2

Annexe n° 2. Tableau des conventions réglementées

ANNEES	ENTITES	LIEN	NATURE	MONTANT	OBSERVATION
2016	CONVENTIONS EN FAVEUR DE LA SEMPRO				
	SAS CJC	FILIALE 100%	ASSISTANCE COMPTABLE ADMINISTRATIVE ET GESTION PREPARATION ET MISE EN PLACE DES APPELS D'OFFRES	10% DES SALARIES	LES ADMINISTRATEURS SONT INCLUS DANS LE CALCUL ET IL N'Y A PAS DE NOUVELLE DECISION DEPUIS 2013
	SPL SUD OUEST 92		CONSEIL ET ASSISTANCE DANS LA GESTION DU PARC TECHNOLOGIQUE DEVELOPPT DE PARTENARIATS AVEC ACCUEIL CLIENTS FOURNISSEURS	1 200€ HT MENSUELS	
2017					
	SPL SUD OUEST 92		CONSEIL ET ASSISTANCE DANS LA GESTION DU PARC TECHNOLOGIQUE CONTRÔLE PRESTATAIRES GESTION LOCATIVE ET OPERATION DE LIBERATION DES LOCAUX	24 000€ HT	
2019					
	ville le plessis		CONVENTION D'AVANCE EN COMPTE COURANT D'ASSOCIE DE LA VILLE	4 040 000 €	VERST EN 11 REMBOURST EN 12/2019
2020					
	SAIGI	FILIALE 100%	ASSISTANCE EXPERTISE ET SOUTIEN EN GESTION BILAN DECLARATIONS FISCALES PAIES ET SOCIAL PREPARATION APPEL OFFRES	50% COMPTABLE 10% RESPONSABLE ADMIN ET FINANCIER	
	SAIGI	FILIALE 100%	AVANCE EN COMPTE COURANT	300 000 €	REMBOURSABLE AVANT FIN 2026
2021					
	ville le plessis		Convention commerciale Contrat pour la mise en œuvre et l'administration d'une plateforme numérique	12 000€ HT	La provision est prévue sur le GL provisoire SEMPRO et le contrat est signé avec la SAS CJC
	CONVENTIONS EN FAVEUR DE LA VILLE DU PLESSIS ROBINSON				
2016					
	SEMPRO	VILLE ACTIONNAIRE A 80%	CONSEIL ET ASSISTANCE TECHNIQUE EN MATIERE DE MARCHES PUBLICS PROCEDURES ET EXECUTION	2 000€ HT MENSUELS	
2017					
	SEMPRO	VILLE ACTIONNAIRE A 80%	CONSEIL ET ASSISTANCE TECHNIQUE EN MATIERE DE MARCHES PUBLICS PROCEDURES ET EXECUTION	24 000€ HT	CONCLU POUR L'ANNEE 2018 QUID DE 2017
	CONVENTION EN FAVEUR DE LA SAS CJC				
2018					
	SAS CJC		AVANCE EN COMPTE COURANT	150 000€ + 900 000 € EN 2020	REMBOURSABLE AVANT FIN 2024 LES 900 000€ ONT ÉTÉ VERSES SANS CONVENTION

Source : chambre régionale des comptes à partir des conventions

Annexe n° 3. Synoptique des filiales et prises de participation³¹ fin 2021

DENOMINATION	OBJET	DATE DE CREATION	ADRESSE	SIREN	OPERATION RATTACHEE	CAPITAL	ACTIONNAIRES	% DETENUS PAR LA SEMPRO
SAS CITE-JARDINS COMMERCES (SAS CJC)	Marchands de biens immobiliers	03-avr.-07	Rue de la Mairie LE PLESSIS	497 553 115	25 Parkings Résistance et Bois brûlé + 18 commerces	40 000 €	SEMPRO	100%
SAIGI (SA Immobilière Gestion Investissement)	Administration immobilier	27-mai-60	8 avenue Descartes 92350 LE PLESSIS	602 029 720	Parc d'activités Novéos : location parkings et bureaux, <i>gestion de la voirie jusqu'en 2019</i>	836 008 €	SEMPRO	100%
SCCV MONTESQUIOU radiée le 28/11/2017	Construction Vente	28-sept.-11	3 rue de la mairie 92350 LE PLESSIS	537 473 027	CCEUR DE VILLE RESIDENCE MONTESQUIOU D'ARTAGNAN 83 LOGEMENTS EN ACCESSION	10 000 €		20%
SCCV PLESSIS 168 AULNAY radiée le 14/03/2018	Location terrains et autres biens immobiliers	13-juil.-16	70 rue de Villiers 92300 LEVALLOIS-PERRET	822 777 785	32 LOGEMENTS 168 RUE D'AULNAY			30%
SCCV PLESSIS MAINTENON	Construction Vente	11-avr-16	231 rue St Honoré Paris 1er	820 510 485	52 LOGEMENTS SITE DE LA CPAM	1 500 €	SEMPRO	30%
SCCV MONTFERMEIL BARGUE	Construction Vente	11-avr-16	231 rue St Honoré Paris 1er	820 512 713	70 LOGEMENTS MONTFERMEIL	1 500 €	SEMPRO	30%
SCCV PLESSIS BORGHESE	Construction Vente	08-juil-16	231 rue St Honoré Paris 1er	823 519 236	111 LOGEMENTS SITE DE L'ANCIEN CINEMA ET MEDIATHEQUE GERARD PHILIPPE	1 500 €	SEMPRO	30%
SCCV 14-16 RUE DE LA MAIRIE	Construction Vente	31-oct-17	22 rue Chazelles Paris 17ème	833 571 953	6 LOGEMENTS, 1 LOCAL ACTIVITE	1 500 €	SEMPRO	30%
SCCV LE PLESSIS-ROBINSON ANCIENNE POSTE	Construction Vente	19-déc-17	27 rue Camille Desmoulins 92130 Issy les Moulineaux	834 334 575	70 LOGEMENTS DONT 5 SOCIAUX 102 PLACES DE PARKING	1 000 €	SEMPRO	25%
SCCV LE PLESSIS CAPITALES 1	Construction Vente	24-sept-18	231 rue St Honoré Paris 1er	843 726 779	154 LOGEMENTS (DONT 38 SOCIAUX en reconstitution des 486 détruits quartier des Architectes) P.LANGEVIN DESCARTES BORDURE PARC ACTIVTES NOVEOS	1 500 €	SEMPRO	20%
SCCV LE PLESSIS CAPITALES 2	Construction Vente	11-janv-19	231 rue St Honoré Paris 1er	845 392 703	278 LOGEMENTS P.LANGEVIN DESCARTES BORDURE PARC ACTIVTES NOVEOS Ilot PONAN	1 500 €	SEMPRO	20%
SCCV LOT 20 - QUARTIER DES ARCHITECTES	Construction Vente	30/04/2019 DOC 581 Q 3.31	22 rue Chazelles Paris 17ème	851 752 550	IMMEUBLE NEUF 25 LOGEMENTS ET PARKINGS EN PSLA	1 000 €	SEMPRO	15%
SCCV 11-13 DESCARTES	Construction Vente	30/04/2019 DOC 581 Q 3.31	23 rue Chazelles Paris 17ème	851 752 261	(x)LOGEMENTS NOUVEAU QUARTIER NOVEOS DONT 42 EN PSLA	1 000 €	SEMPRO 150€ PUIS 300€	15% PUIS 30%
SC PLESSIS QUARTIER DES ARCHITECTES T1	Construction Vente	12-mars-20	196 rue HOUDAN 92330 SCEAUX	882 606 551	Quartier des Architectes 7 scènes : 486 logements sociaux en reconstitution avec 1 500 logements neufs (protocole tripartite du 22/12/2017) - Architectes 1 = 105 logements dont 31 sociaux	2 000 €	SEMPRO	20%
SC PLESSIS QUARTIER DES ARCHITECTES T2	Construction Vente	12-juin-20	197 rue HOUDAN 92330 SCEAUX	885 392 571		2 000 €	SEMPRO	20%
SCCV ATLAND LE PLESSIS ROBINSON DESCARTES	Construction Vente	29-juil-20	40 AVENEUE GEORGES V PARIS 8EME	887 708 162	PROGRAMME IMMOBILIER DESCARTES	1 500 €	SEMPRO 150€	10%
SCCV PLESSIS PAPIN	Construction Vente	22-sept-20	28 RUE ESCUDIER 92 BOULOGNE BILLANCOURT	889 216 909	TERRAINS ILOT DESCARTES LOTS 4 ET 5 CONSTRUCTION ET VENTE LOGEMENTS	1 000 €	SEMPRO 200€	20%
SCCV 151 VOIE DU CARREAU	Construction Vente	17-nov-20	22 rue Chazelles Paris 17ème	895 050 599	TERRAINS AVEC EGLISE ST MAGDELEINE ET IMMEUBLE POUR DEMOLITION ET CONSTRUCTION VENTE	1 000 €	SEMPRO 300€	30%
SCCV LE PLESSIS ROBINSON LOT 6	Construction Vente	18-janv-21	1-3-5 RUE P.CEZANNE PARIS	893 487 314	PROGRAMME IMMOBILIER LOT 6	100 €	SEMPRO 15€	15%
SCCV EMERIGE PLESSIS HERRIOT C1	Construction Vente	06-avr-21	121 AVENUE DE MALAKOFF PARIS	898 102 660	ACQ.TERRAINS IMMEUBLES NOTAMMENT LOT C1 18-20 AV HERRIOT CONSTRUCTION VENTE	5 000 €	SEMPRO 750€	15%
SCCV RESISTANCE	Construction Vente	27-mai-21	11 AVENUE PAUL LANGEVIN PLESSIS ROBINSON	899 731 178	ACQUISIT* TERRAIN 1 RUE ARTHUR RANG C26 POUR CONSTRUIRE ET VENDRE LOGEMENTS	10 000 €	SEMPRO 1000€	10%
SCCV LE GRAND PARC DE ROBINSON	Non créée au 31/12/2021				CONSTRUCTION LOGEMENTS Lot Kepler n°4		SEMPRO	15%
SCCV	Non créée au 31/12/2021				PROGRAMME IMMOBILIER 163 AVENUE DE LA RESISTANCE		SEMPRO	20%

Source : chambre régionale des comptes à partir des statuts des filiales ou des compte-rendu de CA de la SEMPRO

³¹ Au plan juridique, les filiales sont les sociétés où la SEMPRO détient plus de la moitié du capital (article L. 233-1 du code de commerce). Au plan fiscal, la notion de filiale est plus large.

**Annexe n° 4. Masses financières des SCCV et marges prévisionnelles
selon la SEMPRO fin 2020 (en k€)**

	plus en activité				en cours sur la période sous revue										non créées au 31/12/2020									
	SCCV MONTE MEL	SCCV CASTEL ORE	SCCV PLESS 188 AUMAY	SCCV PLESS MAINTENON	SCCV MONTE LBARQUE	SCCV PLESS BORGHES	SCCV 14-16 RUDELA MAIRE	SCCV LE PLESS- ROBINSON ANCIENNE POSTE	SCCV LE PLESS CAPITALES 1	SCCV LE PLESS CAPITALES 2	SCCV LOT 20 - QUARTIER DES ARCHITECTES	SCV 14-13 DESCARTES	SC PLESS QUARTIER DES ARCHITECTES T1	SC PLESS QUARTIER DES ARCHITECTES T2	SC PLESS QUARTIER DES ARCHITECTES TEST 3	SC PLESS QUARTIER DES ARCHITECTES TEST 4	SC PLESS QUARTIER DES ARCHITECTES TEST 5	SCV PLESS CAPITALES 3 ROBINSON	SCCV LE GRAND PARC DE ROBINSON	SCCV 61 CARRAU DIOESE	SCCV MAIRE 72	SCCV PLESS PAPIN	SCCV RESISTAN CE	
en milliers d'€ HT																								
TOTAUX																								
Nom coactionnaire																								
Nom architecte																								
foncier & aménagement																								
construction																								
honoraires : maîtrise d'œuvre architectes, coordination, contrôles...																								
gestion et autres																								
Total dépenses																								
Recettes																								
Marge prévisionnelle																								
en % du CA de la SCCV																								

Source : chambre régionale des comptes à partir des éléments transmis par la SEMPRO : suivi des opérations

Annexe n° 5. Panel de frais de voyages et réceptions

Exercice	Lieu	Tiers	Objet	Montant TTC
2016	Yerres	Restaurant de la ferme	facture restaurant	191,20
2016	PR	Restaurant L'Horloge	facture restaurant	222,00
2019	Paris	Restaurant Montclar	facture restaurant	116,25
2016	Clamart	L'usine	4 repas	154,00
2016	Le Plessis Robinson	Aux trois acteurs	4 repas	170,90
2016	PR	Restaurant L'Horloge	facture restaurant	243,00
2016	Marseille	La table du fort	3 repas	218,50
2016	Le Plessis Robinson	Aux trois acteurs	3 repas	92,80
2016	Le Plessis Robinson	Vinh Halong	2 repas	56,00
2016	Clamart	L'Usine	2 repas	58,50
2017	Clamart	Au living	3 repas	149,50
2017	Le Plessis Robinson	Le Parc hôtel	2 repas	64,00
2017	Le Plessis Robinson	Le 58	3 repas	105,90
2017	Coignières	Le phare st Louis	3 repas	51,40
2017	Le Plessis Robinson	Employé de la SEMPRO	notes de frais des 4, 6, 10, 11, 13 et 18 juillet 2017	479,65
2017	Le Plessis Robinson	Le Parc hôtel	2 repas	51,10
2018	le plessis robinson	Le parc Hôtel	3 repas	105,50
2018	Paris	La Calabresella	2 repas	49,40
2018	le plessis robinson	La véranda	2 repas	61,00
2018	le plessis robinson	Le Cèdre	2 repas	48,40
2018	le plessis robinson	Aux 3 acteurs	2 repas	49,00
2018	Clamart	L'usine	2 repas	93,00
2018	Versailles	Le bœuf à la mode	4 repas	152,50
2018	le plessis robinson	La guinguette	4 repas	142,70
2018	le plessis robinson	La muraille du Phenix	2 repas	35,70
2018	le plessis robinson	Royal Tokyo	3 repas	62,00
2018	le plessis robinson	La muraille du Phenix	1 repas	35,70
2018	Velizy	Courtepaille	3 repas	77,45
2018	le plessis robinson	Picard	gateaux divers canapés	119,10
2018	le plessis robinson	Vinh - Halong	2 repas	55,00
2019	Clamart	Restaurant Au Living	facture restaurant	189,50
2019	PR	Employé de la SEMPRO	Note de frais globale	216,68
2019	Versailles	Le limousin	facture restaurant	152,70
2019	Le Plessis Robinson	le coin cuisine	2 repas	114,40
2019	LILLE	GRAND HOTELLE BELLEVUE	pas de bénéficiaire identifiable	247,48
2019	Mégève	Le vieux Mégève	6 repas	284,00
2021	Paris	Le stresa	Repas	856,00
2021	Paris	Le limousin	facture restaurant	304,50
2021	Paris	Restaurant Chez Fernand	facture restaurant	150,00
2021	Paris	Restaurant Chez les anges	facture restaurant	653,00
2021	Paris	Restaurant Chez les anges	facture restaurant	206,00
2021	Alata (CORSE)	Spar	vodka gr. Goose o, épicerie, champ taittinger	84,82

Source : chambre régionale des comptes à partir des factures de la SEMPRO

Annexe n° 6. Glossaire des sigles

3DS	Loi n° 2022-217 du 21 février 2022 relative à la différenciation, la décentralisation, la déconcentration et portant diverses mesures de simplification de l'action publique locale
CCH	Code de la construction et de l'habitation
CE	Conseil d'État
CGCT	Code général des collectivités territoriales
CJC	Cité-Jardins Commerces
CUS	Convention d'utilité sociale
DRIHL	Direction régionale et interdépartementale de l'hébergement et du logement
Élan	Loi portant évolution du logement, de l'aménagement et du numérique du 23 novembre 2018
EPT	Établissement public territorial
ETP	Équivalent temps plein
INTBAU	International pour le bâtiment traditionnel, architecture urbanisme
MGP	Métropole du Grand Paris
MRAE	Mission régionale d'autorité environnementale
NOTRé	Nouvelle organisation territoriale de la République (loi n° 2015-991 du 7 août 2015)
OAP	Opérations d'aménagement et de programmation
OPH	Office public de l'habitat
PDG	Président directeur général
PLAI	Prêt locatif aidé d'intégration (concerne les personnes en grande précarité)
PLS	Prêt Locatif Social (Les logements PLS sont des logements locatifs intermédiaires)
PLU	Plan local d'urbanisme
PLUS	Prêt locatif à usage social (le candidat locataire doit justifier de ressources égales ou inférieures aux plafonds réglementés)
PSLA	Prêt social de location-accession
SAIGI	SA immobilière gestion investissement
SAS	Société par actions simplifiées
SCCV	Société civile de construction vente
SEM	Société d'économie mixte
SEMPRO	Société d'économie mixte d'aménagement et de construction de la commune du Plessis-Robinson
SPL	Société publique locale
VEFA	Vente en l'état futur d'achèvement
ZAC	Zone d'aménagement concertée

REPONSE DE LA COLLECTIVITÉ

DE MONSIEUR JACQUES PERRIN

PRÉSIDENT DIRECTEUR GÉNÉRAL DE LA SEMPRO (*)

() Cette réponse jointe au rapport engage la seule responsabilité de son auteur, conformément aux dispositions de l'article L.243-5 du Code des juridictions financières.*



SEMPRO / CRC - RAPPORT D'OBSERVATIONS DEFINITIVES
Date limite : 5 juillet 2023 (article L. 243-2 CJF)

V/Réf : Contrôle n° 2021-0057 – Rapport n° 2023-0010 R

OBJET : Réponse de la SEMPRO – Rapport d'observations définitives de la Chambre régionale des comptes

Monsieur le Président,

Par une lettre du 5 juin 2023, vous m'avez communiqué le rapport d'observations définitives relatif au contrôle des comptes et de la gestion de la SEMPRO pour les exercices 2016 à 2021.

Conformément aux dispositions de l'article L. 243-5 du code des juridictions financières, vous trouverez ci-après la réponse écrite de la SEMPRO à ces observations.

Vous en souhaitant bonne réception, je vous prie de croire, Monsieur le Président, en l'assurance de ma parfaite considération.

Jacques PERRIN

Président



V/Réf : Contrôle n° 2021-0057 – Rapport n° 2023-0010 R

SOMMAIRE

1. PRÉSENTATION GÉNÉRALE DE LA SEMPRO	4
1.2. LA GOUVERNANCE	4
1.2.1. La représentation quasi exclusive de la commune du Plessis-Robinson au conseil d'administration	4
1.2.2. La rémunération des administrateurs	4
1.2.3. La participation irrégulière à certaines délibérations.....	4
1.2.4. Les conventions réglementées.....	5
1.2.5. La récente mise en place d'un règlement intérieur.....	6
1.3. LES RELATIONS AVEC LA COMMUNE DU PLESSIS-ROBINSON, ACTIONNAIRE MAJORITAIRE.....	9
1.3.1. L'exercice par la SEMPRO de compétences dont son actionnaire majoritaire est dépourvu.....	9
1.3.1.1. Sur la compétence aménagement.....	10
1.3.1.2. Sur la compétence « développement économique ».....	12
1.3.1.3. Sur la compétence « politique locale de l'habitat ».....	12
1.3.2. Les modalités et l'intensité du contrôle exercé par la commune sur la SEMPRO.....	12
1.4 LES LIENS AVEC LA SPL 92	13
SUR LA CONCLUSION INTERMEDIAIRE :	13
2. UN CHAMP D'ACTIVITÉ QUI A ÉVOLUE DANS LE TEMPS	13
2.1. UNE MISSION HISTORIQUE DE BAILLEUR SOCIAL JUSQU'EN 2016, PROLONGEE A 2024	13
2.2 UNE ACTIVITE QUASI-EXCLUSIVE D'OPERATIONS DE PROMOTION DEPUIS 2017.....	14
2.2.1 Le modèle urbain développé à travers les SCCV	14
2.2.2. Un modèle qui soulève des interrogations.....	15
2.2.3. Un modèle rentable.....	15
2.3. UNE FORTE INTERVENTION FILIALISEE DANS LE SECTEUR DU DEVELOPPEMENT ECONOMIQUE.....	15

2.3.1. La SAS Cité-Jardins Commerces (CJC)	17
2.3.2. La SA Immobilière gestion investissement (SAIGI)	18
2.4. L'AMBITION D'EXPORTER UN MODELE ROBINSONNAIS A L'ECHELLE INTERNATIONALE	18
3. LA SEMPRO OPERATEUR D'AMENAGEMENT	19
3.1. DEUX EXEMPLES D'OPERATIONS D'AMENAGEMENT DE FAIT : QUARTIER DES ARCHITECTES ET NOVEOS	19
3.1.1. Des montages juridiques permettant de conduire des opérations d'aménagement	20
3.1.1.1. Le quartier des architectes ou Ledoux	20
3.1.1.2. Le quartier Novéos	20
3.1.2. Des cessions générant des plus-values et un renchérissement du foncier.....	21
3.1.3. Des charges imposées aux opérateurs par la SEMPRO	21
3.1.4. L'utilisation d'une comptabilité d'aménagement	23
3.2. Les risques induits par la position d'opérateur d'aménagement de la SEMPRO	24
3.2.1. L'absence de mise en concurrence	24
3.2.2. Un manque de visibilité des projets qui génère des risques	26
4. LA SITUATION FINANCIÈRE DE LA SEMPRO	27
4.1. UN MODELE ECONOMIQUE COMPLEXE	27
4.2. ANALYSE DE LA SITUATION FINANCIERE	28
4.2.1. La dégradation du haut de bilan	28
4.2.2. Le compte de résultat	28
5 LA GESTION DES RESSOURCES HUMAINES	33
5.1 UN EFFECTIF REDUIT EN RAISON D'UNE FORTE EXTERNALISATION DES ACTIVITES FONCTIONNELLES ET OPERATIONNELLES	33
5.2 DES REMUNERATIONS VERSEES SANS FONDEMENT JURIDIQUE	33
5.3 DEUX RUPTURES CONVENTIONNELLES AU COUT SIGNIFICATIF	35
5.4 DES SALAIRES MULTI-EMPLOYEURS	35

Pour faciliter la lecture des présentes observations, la SEMPRO reprend le plan suivi par la Chambre dans son rapport d'observations définitives.

1. PRÉSENTATION GÉNÉRALE DE LA SEMPRO

1.2. La gouvernance

1.2.1. La représentation quasi exclusive de la commune du Plessis-Robinson au conseil d'administration

La SEMPRO prend acte du maintien par la Chambre de ses observations sur la représentation des actionnaires minoritaires de la société au sein du conseil d'administration et maintient qu'aucune règle n'impose la représentation des actionnaires minoritaires au sein du conseil d'administration puisque l'ensemble des actionnaires s'exprime par les assemblées générales.

Les représentants des actionnaires au conseil d'administration sont nommés par l'assemblée générale.

Il n'y a d'ailleurs aucun déséquilibre sur la représentation des actionnaires au sein du conseil d'administration puisqu'elle répond à la proportion des parts du capital détenu par les actionnaires.

Dans tous les cas, cette « *représentation quasi exclusive de la commune du Plessis-Robinson au conseil d'administration* » n'est ni irrégulière, ni gênante pour le fonctionnement de la SEMPRO.

Au demeurant, si l'actionnaire majoritaire se retrouve souvent seul aux conseils d'administration, cela ne lui est nullement imputable.

La SEMPRO entend préciser que l'actionnariat de la société est inchangé depuis sa création. La représentation de la ville a été actée en 1985 par la précédente équipe municipale. La nouvelle équipe a simplement permis la présence d'un élu de l'opposition parmi les administrateurs.

1.2.2. La rémunération des administrateurs

La SPL prend acte des observations de la Chambre sur ce point, qui ne forment aucune critique à l'égard de la SEMPRO.

1.2.3. La participation irrégulière à certaines délibérations

La SEMPRO prend acte de la recommandation régularité 1 et la suivra à l'avenir mais maintient que sur la période observée, il n'existait pas de disposition formelle et explicite dans le code général des collectivités territoriales prohibant la participation du PDG et des deux vice-présidents de la SEMPRO à la délibération octroyant une garantie d'emprunt et une avance en compte courant d'associé.

L'article L. 1111-6 est une création de la loi n° 2022-217 du 21 février 2022 relative à la différenciation, la décentralisation, la déconcentration et portant diverses mesures de simplification de l'action publique locale, et que le douzième alinéa de l'article L. 1524-5 du code général des collectivités territoriales a été rajouté par l'article 217 de cette même loi :

Toutefois, ils 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 à L. 1411-19.	
	Toutefois, lorsque la société d'économie mixte locale est candidate à l'attribution d'un contrat de la commande publique, ils ne peuvent participer aux commissions d'appel d'offres, ni aux commissions mentionnées à l'article L. 1411-5, ni à la délibération attribuant le contrat. + De la même façon, ils ne peuvent participer aux délibérations accordant à cette société une aide régie par le titre Ier du présent livre ou une garantie d'emprunt prévue aux articles L. 2252-1, L. 3231-4 ou L. 4253-1, ni aux délibérations mentionnées aux premier, troisième et dixième alinéas du présent article.

Capture d'écran de l'outil "Comparer" de Légifrance
A gauche, version en vigueur du 01 avril 2019 au 23 février 2022
A droite, version en vigueur depuis le 01 août 2022

Dès lors, en l'absence d'interdiction formelle dans le texte des dispositions alors applicables, rien ne laisser penser, surtout pour les personnes visées par les critiques de la Chambre, qui ne sont pas juristes, que la participation à ces délibérations était interdite.

De ce fait, la SEMPRO tient à informer la chambre qu'elle a engagé une procédure en responsabilité pour manquement au devoir de conseil des avocats de la SEMPRO chargés de valider le fonctionnement institutionnel de la SEMPRO, en raison du préjudice subi du fait de la présence d'une irrégularité procédurale. Dans ces conditions, si des sommes sont à rembourser à la collectivité ce qui n'est pas avérée dans le cas d'un moyen d'illégalité externe détaché de la réalité de l'engagement des administrateurs, Président et Vice-Président de la SEMPRO, ce seront les conseils de la SEMPRO et leurs assurances qui seront appelés en garantie.

Cependant, conformément aux règles établies par l'ordre des avocats au barreau de Lyon, dont relève le conseil actuel de la SEMPRO, le courrier de saisine du bâtonnier portant sur l'engagement de la responsabilité d'un autre avocat est couvert par la confidentialité et ne pourra pas, de ce fait être transmis à la chambre.

1.2.4. Les conventions réglementées

Vous relevez au sein de cette partie que « en marge de ces conventions réglementées, la porosité entre plusieurs organismes se traduit par l'existence de liens de fait qui devraient donner lieu à la conclusion de conventions (mise à disposition de moyens matériels – locaux, informatique, charges de gestion courante et personnels – employés de la SEMPRO. Les conventions citées avec les filiales ne couvrent pas de manière exhaustive l'ensemble des

relations de fait avec la SEMPRO. Il n'y a plus de convention de refacturation avec la SPL 92 depuis 2017 ».

Pourtant, vous relevez dans le même temps que des conventions ont justement été conclues entre la SEMPRO et la SAS CJC ou la SAIGL.

De plus, il convient de rappeler que la SPL SUD OUEST 92 dispose de son propre personnel.

Concernant une éventuelle prise en charge du loyer par la SPL SUD OUEST 92, même si elle a été envisagée, s'est avérée en pratique inopportune du fait que la SPL ne pouvait pas s'auto-facturer à elle-même d'un bien dont elle est propriétaire.

1.2.5. La récente mise en place d'un règlement intérieur

La Chambre relève sur ce point que le conseil d'administration de la SEMPRO a adopté un règlement intérieur *« qui vise à définir les relations entre la commune et la SEMPRO en les inscrivant dans le cadre de prestations intégrées (in house) »*.

Vous estimez que ce règlement n'est pas conforme au droit et à la jurisprudence car *« les SEM ne peuvent toujours pas se trouver dans une situation de quasi-régie vis-à-vis de leurs actionnaires publics »*.

La SEMPRO maintient que cette lecture est parfaitement contraire aux dispositions des articles L. 2511-1 à L. 2511-5 du code de la commande publique et à l'article 12 de la directive 2014/24/UE du Parlement européen et du Conseil du 26 février 2014 sur la passation des marchés publics.

Conformément à l'article L. 2511-1 du code de la commande publique, l'exception in house suppose la réunion des trois conditions cumulatives suivantes :

1. Le pouvoir adjudicateur exerce sur la personne morale concernée un contrôle analogue à celui qu'il exerce sur ses propres services ;
2. La personne morale contrôlée réalise plus de 80 % de son activité dans le cadre des tâches qui lui sont confiées soit par le pouvoir adjudicateur qui la contrôle, soit par d'autres personnes morales que celui-ci contrôle, soit par ce pouvoir adjudicateur et d'autres personnes morales que celui-ci contrôle ;
3. La personne morale contrôlée ne comporte pas de participation directe de capitaux privés au capital, à l'exception des formes de participation de capitaux privés sans capacité de contrôle ou de blocage requises par la loi qui ne permettent pas d'exercer une influence décisive sur la personne morale contrôlée.

S'agissant de la première condition, le même article L. 2511-1 du code de la commande publique précise qu' *« un pouvoir adjudicateur est réputé exercer sur une personne morale un contrôle analogue à celui qu'il exerce sur ses propres services, s'il exerce une influence décisive à la fois sur les objectifs stratégiques et sur les décisions importantes de la personne morale contrôlée. Ce contrôle peut également être exercé par une autre personne morale, qui est elle-même contrôlée de la même manière par le pouvoir adjudicateur »*.

Comme le relevait la conclusion intermédiaire de la partie 1 du rapport d'observations provisoires : *« pour l'essentiel, [la SEMPRO] est administrée par des élus de cette commune qui détient 80% de son capital et huit sièges sur neuf à son conseil d'administration et qui peut,*

grâce aux conditions de quorum, prendre seule l'ensemble des décisions relatives à la société ».

Votre rapport relève en outre que :

- L'actionnaire majoritaire dispose de 80 % des parts sociales et 89 % des sièges ;
- Huit administrateurs sur neuf sont membres du conseil municipal du Plessis-Robinson ;
- Le président est obligatoirement un représentant de la commune ;
- Sur la période sous-revue, les deux vice-présidents sont également représentants de l'actionnaire majoritaire ;
- Les actionnaires minoritaires ne disposent d'aucune représentation au sein du conseil d'administration, à l'exception de la Caisse d'épargne ;
- Les feuilles de présence des assemblées générales (ordinaires, extraordinaires et mixtes) montrent que l'actionnaire majoritaire est souvent seul présent ;
- L'actionnaire majoritaire (la commune donc) valide à lui seul les comptes annuels et les actes de gestion importants de la SEMPRO.

Cette première condition est assurément remplie en l'espèce.

S'agissant de la deuxième condition, votre rapport présente la SEMPRO comme un « *outil communal* », un « *opérateur de la rénovation urbaine au Plessis-Robinson* ». Le rapport d'observations provisoires précisait que la SEMPRO était une société à qui la commune « *confie des missions d'intérêt général* ». L'ensemble des opérations immobilières mentionnées par votre rapport s'inscrivent dans ce cadre.

Cette deuxième condition est assurément remplie en l'espèce.

S'agissant de la troisième condition, votre rapport souligne que « *le capital social de la SEMPRO, de 229 500 € en 2021, est composé de 1 500 actions d'une valeur unitaire de 153 €, détenues à 80 % par la commune du Plessis-Robinson, 10 % par la société Caisse d'épargne et de prévoyance d'Île-de-France et le reste par diverses sociétés privées* ».

La SEMPRO comporte donc des participations directes de capitaux privés au capital.

Nonobstant, ces participations ne confèrent aux actionnaires privés aucune capacité de contrôle ou de blocage, la commune étant actionnaire de la SEMPRO à hauteur de 80 %.

Cette participation est au demeurant requise par le chapitre consacré à la composition du capital des sociétés d'économie mixte du code général des collectivités territoriales (articles L. 1522-1 à L. 1522-3 du code général des collectivités territoriales).

Certes, la doctrine administrative considère que « *la seule circonstance qu'une participation privée serait rendue nécessaire par les articles L. 1521-1 et L. 1522-2 du code général des collectivités territoriales (CGCT) n'est pas suffisante dès lors que le recours à une société d'économie mixte locale (SEML) n'est pas une obligation. En effet, en application de l'article L. 1111-1 du CGCT, les collectivités locales et leurs groupements sont libres d'exercer leurs compétences comme elles l'entendent. Par ailleurs, ce considérant indique que l'exception de quasi-régie n'est établie qu'en cas de participation d'une personne privée spécifique au capital de l'entité, c'est-à-dire expressément identifiée par la loi, ce qui n'est pas le cas des SEML puisque n'importe quel opérateur peut en devenir actionnaire. Les SEML ne répondent*

donc pas à la qualification d'organismes à adhésion obligatoire d'opérateurs économiques privés spécifiques »¹.

La position de la doctrine administrative est fondée sur le considérant 32 de la directive 2014/24/UE précitée suivant lequel :

« Cette exemption ne devrait pas être étendue aux situations où un opérateur économique privé détient une participation directe dans le capital de la personne morale contrôlée dès lors que, dans de telles circonstances, l'attribution d'un marché public sans recourir à une procédure concurrentielle conférerait à l'opérateur économique privé détenant une participation dans le capital de la personne morale contrôlée un avantage indu par rapport à ses concurrents. Toutefois, eu égard aux caractéristiques particulières des organismes publics à adhésion obligatoire, tels que les organisations chargées de la gestion ou de l'exécution de certains services publics, cette règle ne devrait pas s'appliquer dans les cas où la participation d'opérateurs économiques privés spécifiques dans le capital de la personne morale contrôlée est rendue obligatoire par une disposition législative nationale en conformité avec les traités, à condition que cette participation ne donne pas une capacité de contrôle ou de blocage et ne confère pas une influence décisive sur les décisions de la personne morale contrôlée. Il convient en outre de préciser que la participation privée directe dans le capital de la personne morale contrôlée constitue le seul élément déterminant. Par conséquent, le fait que le ou les pouvoirs adjudicateurs de contrôle comportent une participation de capitaux privés ne fait pas obstacle à l'attribution de marchés publics à la personne morale contrôlée, sans appliquer les procédures prévues par la présente directive étant donné que ces participations ne nuisent pas à la concurrence entre les opérateurs économiques privés ».

Précisons, à titre liminaire, que les considérants d'une directive européenne ne sont pas normatifs. Ils n'ont aucune valeur juridique contraignante. C'est pourtant sur ce seul élément que se base la réponse ministérielle citée par le rapport ainsi que la fiche de la DAJ consacrée aux contrats entre entités du secteur public.

La jurisprudence de la Cour de justice est constante sur ce point :

« À cet égard, il y a lieu de rappeler, tout d'abord, que les considérants d'un acte communautaire n'ont pas de valeur juridique contraignante et ne sauraient être utilement invoqués pour déroger aux dispositions mêmes de l'acte concerné ni pour interpréter ces dispositions dans un sens manifestement contraire à leur libellé » (CJCE, 2 avril 2009, *Hauptzollamt Bremen c/ J. E. Tyson Parketthandel GmbH* hanse j, aff. C-134/08 ; v. également CJCE, 24 novembre 2005, *Deutsches Milch-Kontor GmbH c/ Hauptzollamt Hamburg-Jonas*, aff. C-136/04 ou encore CJCE, 19 novembre 1998, *Gunnar Nilsson et autres*, aff. C-162/97).

La position de la doctrine administrative ne reflète donc pas le droit positif.

Pour conclure sur ce point, la position de la Fédération des EPL n'est pas non révélatrice de l'état du droit en vigueur. Il s'agit uniquement d'une association d'élus représentants les

¹ RM à QE n° 20276, JOAN, 28 janvier 2020, p. 609 reprenant la position développée par la DAJ dans sa fiche « Les contrats conclus entre entités appartenant au secteur public »

diverses entreprises publiques locales, sans aucun pouvoir normatif. Ses prises de position ne sont pas non plus assimilables à de la doctrine administrative.

Ensuite, ni l'article 12 de la directive ni le code de la commande publique n'ont entendu retranscrire dans le droit positif la notion d'organismes publics à adhésion obligatoire. Les dispositions normatives applicables se limitent à évoquer des formes de participation de capitaux privés requises par la loi.

Il y a là une différence fondamentale.

Est-ce que la participation d'opérateurs économiques privés spécifiques dans le capital des SEM est rendue obligatoire par la loi ? La réponse est non, mais cette condition n'est aucunement prévue par le texte.

La seule question à se poser pour déterminer si la troisième condition de l'article L. 2511-1 du code de la commande publique est remplie est donc la suivante : est-ce que la participation de capitaux privés au sein d'une SEM est requise par la loi ? La réponse est assurément affirmative.

En conclusion, contrairement à ce qu'indique votre rapport, les prestations « in house » ne sont pas réservées aux sociétés publiques locales. Les sociétés d'économie mixte peuvent remplir les conditions prévues par le code de la commande publique (voir Michaël Karpenschif. *Les SEML peuvent-elles être in house ?*. La Semaine Juridique - Administrations et collectivités territoriales, 2016, n° 39 et JF Sestier, *SEML et in house : le désordre*, AJDA 217. 262).

Tel est le cas de la SEMPPO en l'espèce.

1.3. Les relations avec la commune du Plessis-Robinson, actionnaire majoritaire

1.3.1. L'exercice par la SEMPPO de compétences dont son actionnaire majoritaire est dépourvu

Votre rapport relève que la SEMPPO exerce des compétences dont son actionnaire majoritaire est dépourvu.

Le rapport indique ainsi que « *la MGP exerce de plein droit en lieu et place de ses communes membres les compétences en matière de :*

- *Aménagement de l'espace métropolitain,*
- *Politique locale de l'habitat,*
- *Développement et aménagement économique, social et culturel,*
- *Protection et mise en valeur de l'environnement et politique du cadre de vie ».*

Pour autant, la SEMPPO constate qu'aucune recommandation n'est formulée sur ce point.

L'intervention de la SEMPPO serait irrégulière car ses activités s'inscriraient dans le cadre de compétences transférées à la MGP.

Cependant, dans cette situation, le code général des collectivités territoriales prévoit seulement la cession d'une partie des actions détenues antérieurement au transfert de compétences :

« La commune actionnaire d'une société d'économie mixte locale dont l'objet social s'inscrit dans le cadre d'une compétence qu'elle a intégralement transférée à un

établissement public de coopération intercommunale ou que la loi attribue à la métropole de Lyon peut continuer à participer au capital de cette société à condition qu'elle cède à l'établissement public de coopération intercommunale ou à la métropole de Lyon plus des deux tiers des actions qu'elle détenait antérieurement au transfert de compétences» (article L.1521-1 du code général des collectivités territoriales).

La SEMPPO n'est pas compétente pour décider d'une cession d'actions de la part de son actionnaire majoritaire au bénéfice d'un autre actionne public.

1.3.1.1. Sur la compétence aménagement

Aux termes de ce paragraphe, vous indiquez que pour deux secteurs (Noveos et Ledoux/Architectes), la compétence aménagement est exercée irrégulièrement par la commune en lieu et place de l'EPT Vallée Sud Grand Paris. En conséquence, *« il revient en droit à l'EPT d'exercer cette compétence, notamment à travers sa participation à la gouvernance de la SEMPPO »*.

La SEMPPO note que votre rapport souligne que la compétence aménagement est exercée irrégulièrement *« par la commune »*, et non pas par la SEMPPO elle-même.

Ce n'est donc pas l'intervention de la SEMPPO dans le cadre de la compétence aménagement, à supposer que cette intervention soit caractérisée, qui est ici reprochée par la Chambre, mais l'absence de prise de participation de l'EPT.

Au demeurant la Chambre s'est laissée tromper par la spécificité de l'aménagement au Plessis-Robinson. Nous aurons l'occasion d'y revenir.

Depuis les années 20, le Plessis-Robinson s'est développé au gré d'opérations d'aménagement d'initiatives diverses. Cité jardins des années 20/30, cités des décennies 50, 60,70.

Depuis 1989 et jusqu'à 2016, l'actuelle municipalité a réalisé trois opérations majeures qui ont permis la construction/reconstruction d'un centre-ville et d'une vraie structure urbaine (ZAC du collège, cœur de ville et cité jardins) créant ainsi un centre-ville, une unité et une homogénéité urbaine qui a procuré à la ville une masse critique harmonieuse.

Les opérations intervenues depuis ont pour objet de traiter des fonciers périphériques indépendants et ne revêtent pas le caractère structurant des précédentes opérations.

Le quartier des architectes, même si prévu sous la forme juridique d'une ZAC, abandonnée depuis, est plutôt une opération multisite, constituée de lots Hauts de seine Habitat mais aussi de terrains appartenant au département, à la ville et au Diocèse.

Il ne comporte pas de création de voie structurante, la trame viaire reste identique et le programme ne supporte pas de création d'équipements, voirie ou réseau, mise à part la desserte des lots et les espaces autour des constructions.

Le Parc technologique, issu des terrains ville et privés, ce programme divisé en 7 parcelles présente des caractéristiques similaires. Divisés en lots dans lesquels la SEMPPO est associée ou pas.

La « zone » NOVEOS : Là encore, il s'agit d'une opération complexe mêlant, sur des parcelles bien distinctes et une trame viaire et de réseaux inchangés, des programmes immobiliers

(Plessis Capitales), un programme d'aménagement privé (EIFFAGE PONANT), des équipements publics (les Tennis) et privés (l'hôpital Marie-Lannelongue).

Là encore, le principe est « chacun chez soi », sur un réseau existant. Et si, comme le rapport le signale en 162, « les emprises de la SAIGI » servent de base de chantier au nouvel hôpital et accueillent le village de vente du Ponant, c'est en vertu de contrats de location en bonne et due forme et rémunérateurs.

Le « voisinage » des parcelles ne peut être considéré comme « englobant » et ne saurait fonder juridiquement une opération d'aménagement. En fait, le Plessis-Robinson et la SEMPRO réalisent sur des anciennes zones d'aménagement (ce qui explique la proximité des opérations) une activité de reconstruction sociale, de mixité sociale et de valorisation foncière qui, par son ampleur, sa proximité et l'homogénéité des programmes peut donner à des observateurs un « sentiment d'aménagements ».

Enfin, le rapport indique que la commune devra céder une partie de ses parts dans la SEMPRO à l'EPT : *« En conséquence, la commune n'étant plus titulaire de la compétence aménagement, alors que cette activité est majoritaire dans le chiffre d'affaires de la SEMPRO, elle devrait céder une partie de ses parts à l'EPT ».*

Toutefois, la SEMPRO n'est aucunement compétente pour définir, créer et réaliser des opérations d'aménagement. La Chambre le relève d'ailleurs à juste titre dans les développements précédents : *« Le changement de statuts, intervenu en 2017, a régularisé la situation de l'actionnaire majoritaire, la commune du Plessis-Robinson, en supprimant la compétence « aménagement » de l'objet social de la société ».*

Conformément à l'article 3 des statuts de la SEMPRO :

« La société a pour objet :

- La réalisation de toutes opérations de construction et toutes actions de développement urbain, notamment pour la ville du PLESSIS-ROBISON ou pour d'autres collectivités territoriales ou établissements publics mais aussi privés ;*
- De réaliser toutes opérations de construction et restauration pouvant, le cas échéant, bénéficier de la réglementation sur le logement social ;*
- La réalisation de tous travaux au nom et pour le compte de collectivités publiques dans le cadre du code des marchés publics ;*
- La création et l'exploitation de tout service public à caractère industriel ou commercial ;*
- La démolition, la construction ou l'acquisition de tous immeubles ou parties d'immeubles notamment à usage d'habitation ou d'activités ;*
- La location, la vente, la gestion, l'entretien et la mise en valeur par tous les moyens des immeubles construits ou acquis ;*
- Assurer les fonctions de syndical social dans le cadre de la mise en vente aux locataires des logements sociaux relevant de son parc ;*
- L'acquisition, l'échange, l'apport de tous biens et droits immobiliers en vue de les conserver ou de les revendre dans le cadre d'opérations relevant du régime des marchands de biens ;*

La société exercera les activités visées ci-dessus, tant pour son propre compte que pour celui d'autrui ; elle exercera ses activités notamment dans le cadre de conventions passées dans les conditions définies aux articles L. 1523-2 à L. 1523-4 du code général des collectivités territoriales, de prestations de services, d'affermage ou de concessions de services publics à caractère industriel et commercial.

D'une manière plus générale, elle pourra accomplir toutes opérations financières, commerciales, industrielles, mobilières et immobilières pouvant se rattacher soit directement, soit indirectement, à l'objet social, par des prises de participation dans des sociétés commerciales, celles-ci étant soumises aux dispositions de l'article L. 1524-5 du code général des collectivités territoriales, s'y rapportent et contribuent à sa réalisation ».

L'objet social de la SEMPPO est donc étranger à la réalisation d'opérations d'aménagement. Le transfert à l'EPT de la compétence « *définition, création et réalisation d'opérations d'aménagement* » ne peut donc avoir pour conséquence de faire entrer l'EPT au capital de la SEMPPO.

Il n'est donc pas possible de transférer des actions à l'EPT.

En toute hypothèse, la SEMPPO n'est pas compétente pour prendre une telle décision. Il est singulier que la Chambre présente des recommandations qui ne peuvent être juridiquement suivies par celui à l'attention duquel elles sont destinées.

1.3.1.2. Sur la compétence « développement économique »

Aux termes de ce paragraphe, vous indiquez que l'exercice de cette compétence relève bien de la commune.

Il n'y a donc pas d'irrégularité sur ce point.

1.3.1.3. Sur la compétence « politique locale de l'habitat »

Aux termes de ce paragraphe, vous indiquez que le transfert de la compétence politique locale de l'habitat ne sera effectif que lorsque la MGP aura adopté son plan métropolitain de l'habitat et de l'hébergement.

Il n'y a donc pas d'irrégularité sur ce point sur la période contrôlée.

1.3.2. Les modalités et l'intensité du contrôle exercé par la commune sur la SEMPPO

Vous relevez que « *l'engagement de la SEMPPO n'est pas préalablement validé en amont par la commune alors qu'il l'expose à des risques juridiques et financiers élevés* ».

Jusqu'à sa modification par la loi 3DS, l'article L. 1524-5 du code général des collectivités territoriales prévoyait seulement de soumettre à l'accord exprès des collectivités disposant d'un siège au conseil d'administration les prises de participation des sociétés d'économie mixtes locales dans le capital de sociétés commerciales.

Or, les SCCV sont des sociétés civiles régies par les articles L. 211-1 à L. 211-4 du code de la construction et de l'habitation.

La modification apportée à l'article L. 1524-5 du code général des collectivités territoriales ne s'applique que depuis le 1^{er} août 2022.

La SEMPRO a pris bonne note de cette évolution législative et de la recommandation régularité formulée pour la période postérieure à celle sous revue.

1.4 Les liens avec la SPL 92

Il est indiqué que l'objet social de la SPL Sud-Ouest 92 recouvre celui de la SEMPRO et que la SPL Sud-Ouest 92 « *a peu d'activité depuis sa création* ». En conséquence, vous considérez qu'il n'y a d' « *intérêt à maintenir à terme ces deux sociétés* ».

Cette observation, qui concerne au premier chef les actionnaires de la SEMPRO et de la SPL 92, et non la SEMPRO directement, excède le champ des missions de la chambre telles que définies par l'article L. 211-3 du code des juridictions financières.

Au demeurant une telle observation démontre la méconnaissance des activités respectives de ces deux structures.

La SPL a une mission d'intervention foncière qui lui est confiée par la commune alors que la SEMPRO agit de sa propre initiative comme une société privée dans le respect de l'intérêt général et de son objet statutaire.

Sur la conclusion intermédiaire :

La Chambre affirme que l'activité de SEMPRO s'est fortement restreinte depuis 2017 et met en contraste cette diminution de l'activité avec la rémunération des administrateurs.

Cette remarque est une fois de plus inexacte puisqu'en 2017 et 2021, la SEMPRO a adapté son activité à ses nouvelles compétences et a pris des participations dans une douzaine de SCCV supplémentaires au gré des opportunités.

C'est ainsi qu'elle a développé un modèle d'activité pertinent et participant au développement urbain sans pour autant faire de l'aménagement.

2. UN CHAMP D'ACTIVITÉ QUI A ÉVOLUE DANS LE TEMPS

2.1. Une mission historique de bailleur social jusqu'en 2016, prolongée à 2024

La SEMPRO achète effectivement à HDSH des terrains mais contrairement à ce que prétend la Chambre, le chantier ne génère que marginalement des recettes puisque à ce stade seuls deux terrains ont été achetés à HDSH et n'ont pas encore contribué aux résultats de la SEMPRO.

Sur ces deux terrains la SEMPRO agit conformément à la loi et à son objet social en utilisant en utilisant sa qualité de bailleur social récemment renouvelée par l'Etat au vu de son action passée et de ses projets.

En outre les autres terrains ne sont pas des terrains issus de HDSH mais seront tout de même consacrés partiellement à l'habitat social.

En définitive, la SEMPRO n'utilise pas les terrains de HDSH pour réaliser des opérations privées.

La SEMPRO tient d'ailleurs à rappeler que sur les 21 SCCV existantes, seules trois opérations sont réalisées sur des emprises acquises auprès de HDSH. Ces trois opérations accueillent une part d'habitat social permettant la reconstitution de l'offre à 100%, les logements sociaux détruits étant reconstruits. Ce mécanisme permet à la SEMPRO d'apporter plus de terrains privés au logement social (locatif ou accession sociale) que l'inverse. Une part de logement social est en effet requise auprès de la majorité des promoteurs alors même que le territoire de la commune du Plessis-Robinson accueille plus de 35% de logements sociaux.

Par ailleurs, la densification de ces emprises avec du logement privé permet de réaliser des prestations de qualité supérieure à celles qui sont habituellement réalisées dans cette catégorie de construction.

Enfin, la SEMPRO rappelle que ce mode de fonctionnement a été validé par l'Etat, la ville et l'opérateur social dans le cadre d'un protocole et de conventions multipartites.

2.2 Une activité quasi-exclusive d'opérations de promotion depuis 2017

2.2.1 Le modèle urbain développé à travers les SCCV

La Chambre indique que « *La SEMPRO, actionnaire très minoritaire, outre des moyens administratifs, apporte à plusieurs d'entre elles un soutien financier bien au-delà de ce que justifie sa part dans le capital* ».

Cette affirmation ne vaut pas pour toutes les SCCV.

Par exemple :

- Pour la SCCV Plessis Quartier architecte T2, la SEMPRO participe à hauteur de 20 % du capital. Elle a consenti une avance en compte courant de 76 000 € sur un compte courant global de 380 000 €, soit 20 % ;
- Pour la SCCV Plessis Capital 2, la SEMPRO participe à hauteur de 20 %. Elle a consenti une avance en compte courant de 494 334 € sur un compte courant global de 2 486 576 €, soit 20 %.

Le soutien financier de la SEMPRO dans les SCCV est donc au moins à travers deux exemples strictement proportionnés à sa part dans le capital.

En outre, la Chambre affirme que les SCCV n'ont pas de moyens propres. C'est encore inexact sauf la société PRIMOVILLA qui est financée à 100 % par la SEMPRO jusqu'à ce qu'elle obtienne son financement bancaire.

Les quinze autres SCCV ont un patrimoine propre.

2.2.2. Un modèle qui soulève des interrogations

La Chambre indique tout d'abord que le *« modèle urbain n'est pas exempt de critiques en termes d'impact environnemental, de détérioration du bilan carbone, de nuisances, d'imperméabilisation des sols ou encore de gestion de la ressource en eau »*.

Il s'agit là d'une appréciation d'opportunité qui ne correspond pas à la mission de la chambre telle que définie à l'article L. 211-3 du code des juridictions financières. Au demeurant cette critique est totalement gratuite tant elle ne repose sur aucun fondement.

La Chambre formule ensuite un reproche lié à l'absence totale de nouveaux prêts locatifs aidés d'intégration (PLAI).

Il s'agit là également d'une observation d'opportunité qui ne concerne pas la régularité des actes de gestion de la SEMPRO.

Au demeurant, la SEMPRO tient à rappeler que la convention d'utilité sociale, qui définit la politique patrimoniale de la SEMPRO en matière de logements sociaux, a été régulièrement approuvée par le Préfet.

2.2.3. Un modèle rentable

La Chambre indique que *« l'équilibre du modèle économique de la SEMPRO ne repose plus que sur une activité de co-promotion immobilière relevant du champ concurrentiel »* et que *« cette activité de promotion immobilière visant la recherche de rentabilité questionne dès lors qu'elle est devenue l'activité principale de la SEMPRO. »*.

La SEMPRO relève tout d'abord qu'aucune recommandation régularité n'est formulée sur ce point.

Il est ensuite relevé que *« ces opérations génèrent une rentabilité élevée.../...peut atteindre 10 % du CA de la SCCV. »*

Les coûts de construction peuvent évoluer ainsi que les recettes, c'est ainsi que, en ce qui concerne la SCCV MONFERMEIL BARGUE, le Chiffre d'affaires au 30/09/22 est de 9.931 K€ HT, le bilan étant en cours d'élaboration, le résultat ne nous a pas été communiqué avec le CA HT et les coûts définitifs, mais la marge devrait se situer entre 830 et 860 K€, soit entre 8.3 et 8.7 %.

Il s'agit de marges tout à fait usuelles. En outre la dissolution des SCCV ne peut avoir lieu avant l'achèvement du programme en ce compris la vente des lots.

2.3. Une forte intervention filialisée dans le secteur du développement économique

La Chambre relève que *« la SEMPRO participe à des filiales qui l'éloignent de son objet social »*. Sont ici visées la SAS Cité-Jardins Commerces et la SAIGI.

Or, la SEMPRO a justement pour objet d'accomplir toutes opérations financières, commerciales, industrielles, mobilières et immobilières pouvant se rattacher soit directement,

soit indirectement, à l'objet social, par des prises de participation dans des sociétés commerciales (article 3 de ses statuts).

L'objet social des trois sociétés visées est au demeurant le suivant :

SEMPRO	SAS Cité-Jardins Commerces	SAIGI
La réalisation de toutes opérations de construction et toutes actions de développement urbain, notamment pour la ville du PLESSIS-ROBINSON ou pour d'autres collectivités territoriales ou établissements publics mais aussi privés ; La réalisation de toutes opérations de construction et restauration pouvant, le cas échéant, bénéficier de la réglementation sur le logement social ; La réalisation de tous travaux au nom et pour le compte de collectivités publiques dans le cadre du code des marchés publics ; La création et l'exploitation de tout service public à caractère industriel ou commercial ; La démolition, la construction ou l'acquisition de tous immeubles ou parties d'immeubles notamment à usage d'habitation ou d'activités ; La location, la vente, la gestion, l'entretien et la mise en valeur par tous les moyens des immeubles construits ou acquis ; Assurer les fonctions de syndic social dans le cadre de la mise en vente aux locataires des logements sociaux relevant de son parc ;	L'acquisition, l'échange, l'apport de tous biens et droits immobiliers en vue de les conserver ou de les revendre dans le cadre d'opérations relevant du régime des marchands de biens ; L'acquisition de locaux commerciaux, professionnels et d'activité situés sur la commune de Plessis-Robinson (92530), en particulier dans le cadre de l'opération de promotion développée autour de la Cité-Jardins ; L'acquisition de tous biens immobiliers en vue de la construction et de la vente en totalité ou par fractions, achevé ou en état futur d'achèvement, de tout programme immobilier ; L'étude, la conception, la construction et la réalisation d'opérations de lotissement ; La gestion, y compris la gestion locative, l'entretien et la mise en valeur, par tous les moyens, des biens ci-dessus désignés, en vue de favoriser le développement et la maîtrise du tissu urbain ; La prise de participations ou d'intérêts dans toutes sociétés ou organismes, quel que soit leur domaine d'activité, notamment par voie de création de sociétés nouvelles, d'apport, commandite, souscription ou rachat de titres ou droits sociaux, fusion, alliance ou	La propriété de tous immeubles bâtis et non bâtis sis sur la commune de PLESSIS-ROBINSON et de CLAMART, leur mise en valeur, leur exploitation par bail ou autrement ainsi que la concession de services commerciaux ou non sur lesdits immeubles, l'exploitation des immeubles précités au profit de tiers propriétaires tirant bénéfice des voies, espaces libres communs, ouvrages d'intérêt collectif, installations communes et toutes parties communes, propriété de la SAIGI, et généralement, toutes opérations de nature à faciliter la réalisation de l'objet ci-dessus ou s'y rattachant

L'acquisition, l'échange, l'apport de tous biens et droits immobiliers en vue de les conserver ou de les revendre dans le cadre d'opérations relevant du régime des marchands de biens. Accomplir toutes opérations financières, commerciales, industrielles, mobilières et immobilières pouvant se rattacher soit directement, soit indirectement, à l'objet social, par des prises de participation dans des sociétés commerciales, celles-ci étant soumises aux dispositions de l'article L. 1524-5 du code général des collectivités territoriales, s'y rapportent et contribuent à sa réalisation	association en participation ou groupement d'intérêt économique ou de location gérance ; La propriété et la gestion d'un patrimoine placé en valeurs immobilières ou en produits financiers de toute nature ; D'une manière générale, la réalisation de toutes opérations financières, commerciales, industrielles, mobilières et immobilières pouvant se rattacher directement ou indirectement à l'objet social ou susceptibles d'en faciliter le développement, notamment par la souscription d'emprunts directs ou par voie d'ouverture de crédit, le tout avec ou sans garantie hypothécaire, et la constitution de tous cautionnements ».	

Au vu de l'objet social de la SAS Cité-Jardins Commerces et de la SAIGI, les prises de participation de la SEMPRO dans ces sociétés ne l'éloignent aucunement de son propre objet social. Au contraire, l'objet social de ces sociétés se rattachent précisément à l'objet social de la SEMPRO

2.3.1. La SAS Cité-Jardins Commerces (CJC)

La Chambre indique tout d'abord qu'un versement supplémentaire de 900 000 € n'a pas fait l'objet d'une convention signée.

Les conventions réglementées dans les sociétés anonymes sont encadrées par les articles L. 225-38 et suivants du code de commerce.

Aux termes de l'article L. 225-38 du code de commerce :

« Toute convention intervenant directement ou par personne interposée entre la société et son directeur général, l'un de ses directeurs généraux délégués, l'un de ses administrateurs, l'un de ses actionnaires disposant d'une fraction des droits de vote supérieure à 10 % ou, s'il s'agit d'une société actionnaire, la société la contrôlant au sens de l'article L. 233-3, doit être soumise à l'autorisation préalable du conseil d'administration.

Il en est de même des conventions auxquelles une des personnes visées à l'alinéa précédent est indirectement intéressée.

Sont également soumises à autorisation préalable les conventions intervenant entre la société et une entreprise, si le directeur général, l'un des directeurs généraux délégués ou l'un des administrateurs de la société est propriétaire, associé indéfiniment responsable, gérant, administrateur, membre du conseil de surveillance ou, de façon générale, dirigeant de cette entreprise.

L'autorisation préalable du conseil d'administration est motivée en justifiant de l'intérêt de la convention pour la société, notamment en précisant les conditions financières qui y sont attachées ».

Il en résulte qu'il n'est pas exigé que la convention soit conclue par écrit.

Aussi, ce n'est pas parce qu'il n'y a pas de convention écrite qu'il n'y a pas de convention.

2.3.2. La SA Immobilière gestion investissement (SAIGI)

La SEMPRO prend acte du fait qu'aucune critique n'est formulée sur ce point, la convention d'assistance ayant été autorisée par le conseil d'administration de la SEMPRO.

2.4. L'ambition d'exporter un modèle robinsonnais à l'échelle internationale

La SEMPRO a accueilli plusieurs visites d'associations INTBAU Hollande, Suède....

Lors de la remise de prix d'architecture à Chicago, elle a rencontré le Directeur de INTBAU, fondation mondiale d'architecture classique, émanation de la fondation du Prince Charles (devenu Souverain Charles III).

Une visite a été organisée avec rencontre du Prince Charles et visite de la ville qu'il fit construire depuis 1990 à Poundbury.

A la suite de cette rencontre, il a été proposé à l'équipe robinsonnaise de créer le « Chapitre français de INTBAU ».

Compte-tenu de la complexité et des enjeux de tels biens, la SEMPRO a demandé conseil pour élaborer les statuts de constitution de INTBAU France.

Il est évident que ces dépenses devaient être remboursées, au moins partiellement, par l'association dès sa création mais l'épidémie de COVID a grandement retardé la création (confinement, impossibilité de réunion.....).

L'association a été créée récemment et le remboursement interviendra dès qu'elle disposera de son compte en banque.

La SEMPRO prend acte de l'inscription par la Chambre dans le rapport d'observations définitives de l'engagement du président directeur général à lui refacturer les frais de création.

3. LA SEMPRO OPERATEUR D'AMENAGEMENT

3.1. Deux exemples d'opérations d'aménagement de fait : Quartier des architectes et Novéos

La Chambre identifie deux « opérations d'aménagement de fait » sur les secteurs Quartier des Architectes et Novéos.

L'identification d'opérations d'aménagement sur ces deux secteurs résulte, selon la Chambre, des circonstances suivantes :

- Les montages juridiques dans lesquels s'insère la SEMPRO permettent de conduire des opérations d'aménagement (à ce titre est d'ailleurs mentionné un protocole auquel la SEMPRO n'est pas partie) ;
- Les cessions auxquelles il est procédé (non par la SEMPRO mais par des SCCV) génèrent des plus-values et conduisent à un renchérissement du foncier ;
- La SEMPRO impose des charges aux concessionnaires ;
- La SEMPRO utilise une compatibilité d'aménagement.

La Chambre en conclut que « la SEMPRO joue un rôle d'opérateur dans ces opérations d'aménagement », mais n'explique aucunement en quoi il existe une opération d'aménagement, au sens de l'article L. 300-1 du code de l'urbanisme, sur ces deux secteurs.

Ce n'est pas parce que les conditions d'intervention de la SEMPRO présentent quelques ressemblances avec les conditions d'intervention d'un concessionnaire d'aménagement que son intervention s'inscrit dans le cadre d'une opération d'aménagement.

Par exemple, le fait que la SEMPRO s'assure « une maîtrise du foncier sur lequel, via les SCCV, elle va assurer des opérations de construction-vente » ne saurait conduire à assimiler son rôle à celui d'un opérateur d'aménagement.

Au sein de cette partie du rapport, la Chambre s'emploie à tenter de démontrer que la SEMPRO exerce une activité d'aménagement.

Cette tentative de démonstration repose toutefois sur des approximations et des raccourcis :

- L'existence de plusieurs projets simultanés ou successifs sur le territoire est une circonstance parfaitement ordinaire pour une ville attractive comme le Plessis-Robinson ;
- L'existence de plusieurs projets au sein d'un même quartier n'est pas déterminante. Il faut rappeler que les deux opérations citées concernant une cité HLM à reconstruire et une zone industrielle comportant un grand nombre de friches ;
- Les équipements publics réalisés font l'objet de financements séparés : le conseil départemental finance le collège, le conseil régional le lycée, la commune les terrains de tennis, la Fondation Saint-Joseph l'hôpital, etc. ;
- Les « grands » travaux réalisés sur ces secteurs relèvent de l'initiative et de la maîtrise d'ouvrage étrangère à la SEMPRO et à la commune du Plessis-Robinson (tramway T10, enfouissement d'une ligne à haute tension, échangeur A86, etc.).

Ces projets prennent place sur une trame viaire existante et de réseaux identiques avec un échelonnement dans le temps sans unification du programme. Les chemins, espaces verts et espaces d'eau créés ne sont que des voies légères de desserte et d'usage local, dont la cohérence ne s'explique que par des considérations de sécurité.

3.1.1. Des montages juridiques permettant de conduire des opérations d'aménagement

3.1.1.1. Le quartier des architectes ou Ledoux

La SEMPRO prend acte de la description faite par la Chambre du protocole conclu entre la SEMPRO, Hauts-de-Seine Habitat et la commune du Plessis-Robinson et du recours par la SEMPRO à des SCCV.

Toutefois, la SEMPRO doit constater que le rapport ne formule aucun grief tiré de ce constat.

3.1.1.2. Le quartier Novéos

La SEMPRO prend acte des observations de la Chambre sur l'existence d'une OAP du PLU sur ce secteur et rappelle à toutes fins utiles que cette circonstance n'est pas un indice d'identification d'une opération d'aménagement mais la résultante d'une obligation réglementaire qui pèse sur la commune.

Pour le reste, la SEMPRO constate que le seul grief formulé concerne l'absence de sollicitation de la DIE pour l'évaluation du prix d'acquisition d'une société anonyme devenue sa filiale à 100%.

Or, conformément à l'article 23 II de la loi n° 2001-1168 du 11 décembre 2001 portant mesures urgentes de réformes à caractère économique et financier (MURCEF), l'avis de la DIE doit être sollicité pour :

- Les baux, accords amiables et conventions quelconques ayant pour objet la prise en location d'immeubles de toute nature d'un loyer annuel, charges comprises, égal ou supérieur à un montant fixé par l'autorité administrative compétente ;
- Les acquisitions à l'amiable, par adjudication ou par exercice du droit de préemption, d'immeubles, de droits réels immobiliers, de fonds de commerce et de droits sociaux donnant vocation à l'attribution, en pleine propriété, d'immeubles ou de parties d'immeubles, d'une valeur totale égale ou supérieure à un montant fixé par l'autorité administrative compétente, ainsi que les tranches d'acquisition d'un montant inférieur, mais faisant partie d'une opération d'ensemble d'un montant égal ou supérieur ;
- Les acquisitions poursuivies par voie d'expropriation pour cause d'utilité publique.

L'acquisition d'une société, en ce compris ses actifs immobiliers, n'est pas visé par l'obligation de consultation préalable de la DIE.

D'ailleurs, une telle évaluation ne constitue nullement une mission de la DIE, qui ne peut pas être saisi à titre facultatif sur ce point.

3.1.2. Des cessions générant des plus-values et un renchérissement du foncier

La Chambre évoque sur ce point des plus-values qui doivent en réalité être relativisées par la prise en compte de frais de portage et des coûts de démolition.

3.1.3. Des charges imposées aux opérateurs par la SEMPRO

Le rapport indique sur ce point que « la SEMPRO exerce une influence déterminante sur les projets et les modalités de leur conduite » au motif qu'elle a exposé « ses orientations ». Cette « influence déterminante » ressortirait de sa participation, même minoritaire, dans des SCCV.

Au sein de ce paragraphe, la Chambre ne tire aucune conclusion de son constat, si ce n'est que « la SEMPRO joue un rôle d'opérateur dans ces opérations d'aménagement ».

Le critère de l'influence déterminante est généralement utilisé pour identifier la réponse à un besoin d'un pouvoir adjudicateur et par conséquent, l'existence d'un marché public de travaux.

Or, au sein du paragraphe 3.2.1. du rapport, consacré à « l'absence de mise en concurrence », la Chambre ne mentionne plus la notion d'influence déterminante.

Dans le présent paragraphe, comme dans les précédents, la Chambre se limite à dresser des constats sans n'en tirer aucune conséquence concrète. A aucun moment le rapport n'indique que les cessions auxquelles il a été procédé sont irrégulières.

La SEMPRO entend à nouveau préciser que ce n'est pas parce qu'une cession immobilière met à la charge du preneur certaines obligations qu'il s'agit d'un contrat de la commande publique :

« 9. Considérant que le contrat en cause, conclu par la commune avec une société privée, intervient dans le cadre d'un processus tendant à la vente d'immeubles de la collectivité ayant vocation à faire partie, à la date de cette vente, de son domaine privé ;

10. Considérant par ailleurs que le contrat ne peut être regardé comme ayant pour objet principal de passer avec la société Apsys un marché de travaux ou un marché de services, au sens du code des marchés publics, ou comme lui confiant la réalisation de travaux, pour le compte d'une personne publique, dans un but d'intérêt général ;

11. Considérant que, si le montage prévu vise à imposer à la société Apsys de faire réaliser un projet immobilier à vocation commerciale, aux caractéristiques prédéfinies, ces travaux ne pourront être regardés comme tendant à la réalisation d'un ouvrage correspondant aux besoins précisés par le pouvoir adjudicateur, exécutés dans son intérêt économique direct, au sens de la directive 2004/18 susvisée, telle qu'interprétée par la Cour de Justice de l'Union Européenne ; qu'un tel intérêt ne saurait être caractérisé par sa seule intention de favoriser le développement économique du centre-ville ; que, dans ces conditions, la cession immobilière en vue de laquelle ce contrat est passé, alors même qu'elle met à la charge du preneur des obligations, ne saurait être assimilée à un contrat relevant de la commande publique, que ce soit au regard du droit communautaire ou du droit national ; que ce contrat ne peut, par suite, et en tout état de cause, être qualifié de contrat administratif sur ce fondement » (CAA Lyon, 4 juillet 2013, Société Apsys, n° 12LY01556).

Aussi, de simples orientations générales, dépourvues de tout caractère détaillé, ne sont pas déterminantes :

« Si la cession de la parcelle AD 502 a été accordée à celui des candidats acquéreurs ayant présenté le projet d'aménagement dont le conseil municipal a considéré qu'il correspondait le mieux aux orientations qu'il avait fixées, l'opération litigieuse, eu égard au caractère très général de ces orientations et du projet d'aménagement présenté, ne peut être regardée comme ayant principalement pour objet de confier à l'acquéreur la conception ou la réalisation de travaux qui répondraient à un besoin d'intérêt général préalablement défini par la collectivité, qui à ce titre aurait été assujettie aux obligations de publicité et de mise en concurrence résultant des principes généraux du droit de la commande publique ou aux procédures du marché public ou de la concession d'aménagement.

Aucune autre disposition législative ou réglementaire n'impose aux collectivités locales de faire précéder la cession d'un immeuble du domaine privé de mesures de publicité et d'organiser une mise en concurrence des acquéreurs éventuels.

Dès lors, les moyens tirés de l'insuffisance des mesures de publicité, qui aurait introduit une inégalité entre les candidats, et de la méconnaissance des procédures de passation des marchés publics doivent être écartés » (CAA Bordeaux, 18 juillet 2016, Société Lory, n° 15BX00192).

« 8. D'une part, aucune disposition législative ou réglementaire non plus qu'aucun principe général n'impose aux collectivités locales de faire précéder la cession d'une dépendance de leur domaine privé de mesures de publicité et de mise en concurrence préalable des acquéreurs éventuels.

9. D'autre part, si une délibération du conseil municipal d'Herlies du 8 septembre 2015 a énuméré " les critères à prendre en considération " par les candidats à l'acquisition du bien, il s'agissait d'orientations générales dépourvues de tout caractère détaillé, sauf deux spécifications consistant, d'une part, à réaliser une liaison piétonne entre l'emprise du projet et la piscine municipale située sur un terrain adjacent et, d'autre part, à construire la voie interne au projet de façon à la rendre compatible avec son classement dans la voirie communautaire. Ces deux seuls éléments ne sont pas suffisants pour requalifier cette opération en marché public de travaux destiné à mettre en œuvre une politique locale de l'habitat.

10. Dans ces conditions, la cession autorisée par la délibération en litige n'avait le caractère ni d'un marché public de travaux ni d'une opération relevant de la commande publique et le moyen tiré de l'inobservation des principes et des règles de la commande publique est donc inopérant » (CAA Douai, 9 septembre 2021, n° 19DA02146).

Il en va de même lorsqu'il n'existe pas de spécification précise des ouvrages envisagés :

« Considérant que la délibération du 1er avril 2010 a pour objet d'autoriser la vente, à la société de distribution noëuxoise, pour un montant de 1 929 200 euros, de parcelles

appartenant au domaine privé de la commune, en vue de la réalisation par cette société d'un centre commercial ; que la délibération indique que l'acquéreur s'est engagé, en outre, à " créer une voirie nouvelle " permettant de relier un carrefour giratoire existant ainsi qu'à " prendre en charge " la réalisation d'un nouveau carrefour giratoire ; que le coût de ces travaux a été évalué à la somme de 800 000 euros s'agissant du premier et à 1 200 000 d'euros s'agissant du second ; qu'il ressort toutefois de l'ensemble des pièces du dossier, et notamment des termes de la délibération, du manque de spécification précise des ouvrages envisagés, de l'absence de formalisation d'un projet d'accord sur ce point et de l'intérêt particulier de la société de distribution nœuxoise à leur réalisation pour l'exploitation du futur centre commercial quand bien même la commune en retirerait un intérêt économique direct, qu'en dépit de leur montant, ces travaux ne constituent pas l'objet principal du contrat entre la commune et la société de distribution nœuxoise, lequel porte sur l'aliénation d'un immeuble, dont ils ne sont que l'accessoire ; qu'aucune disposition législative ou réglementaire n'impose aux collectivités locales de faire précéder la simple cession d'un immeuble du domaine privé d'une personne publique de mesures de publicité et d'organiser une mise en concurrence des acquéreurs éventuels ; qu'il s'ensuit que les moyens tirés de la méconnaissance des règles de publicité et de mise en concurrence applicables aux marchés publics de travaux, aux concessions de travaux et aux concessions d'aménagement ou résultant des principes généraux de la commande publique sont inopérants » (CAA Douai, 25 octobre 2012, Société immobilière Carrefour, n° 11DA01951).

En l'espèce, il ne résulte pas du rapport que le protocole tripartite SEMPRO/OPH/commune ait été rendu opposable aux promoteurs dans le cadre des cessions consenties par la SEMPRO.

Or, dans le cas d'un contrat hybride c'est-à-dire associant la vente immobilière à la réalisation de travaux, pour que l'objet principal du contrat soit la réalisation de travaux et non pas la cession immobilière, il faut que des obligations opposables au preneur soient formalisées.

Tel n'est pas le cas.

De surcroît, le protocole ne prévoit aucune obligation précise et détaillée qui serait mise à la charge des promoteurs (par un document qui ne leur est donc pas opposable).

Concernant les relations de la SEMPRO avec les SCCV dont elle est actionnaire, les orientations poursuivies par la SEMPRO ne sont pas révélatrices d'un quelconque contrôle de la gestion des SCCV. De l'existence d'« orientations », on ne peut pas déduire que « la SEMPRO exerce une influence déterminante sur les projets et les modalités de leur conduite. ».

Cette observation de la chambre révèle une fois de plus, une approche plus politique que rationnelle de son rôle. Ce qui n'est pas acceptable au nom du principe de neutralité qui devrait guider son action.

3.1.4. L'utilisation d'une comptabilité d'aménagement

L'information comptable suivant laquelle la SEMPRO utilise une comptabilité d'aménagement est inexacte.

Il convient de reprendre l'information de l'annexe des comptes pour être précis, à savoir : « Les comptes annuels de l'exercice au 31/12/2020 ont été établis conformément au règlement de l'Autorité des Normes Comptables n°2014-03 du 5 juin 2014 à jour des différents règlements

complémentaires à la date de l'établissement des dits comptes annuels. L'entreprise applique les recommandations du Plan comptable "Guide comptable des Sociétés d'économie mixte locales (Règlement CRC n°99-05)" retenu dans son secteur d'activité suivant l'avis Avis CNC n°99-05 du 18/03/99 du CNC.)

Seule l'opération ZAC Cités Jardins, dernière concession, faisait l'objet d'une comptabilité d'aménagement qui ne se traduisait pas une comptabilisation en compte 38 des dépenses stockées.

A l'inverse, les opérations de promotion immobilière, comme celles de NOVEOS et du Quartier des Architectes, respectent le PCG et le règlement n° 2015-04 du 4 juin 2015 relatif aux comptes annuels des organismes de logement sociaux. Les dépenses sont ainsi comptabilisées dans des comptes de stocks 33 (en phase en cours) et 35 (en phase d'achèvement), et non dans des comptes 38 seulement réservés à l'aménagement.

3.2. Les risques induits par la position d'opérateur d'aménagement de la SEMP

3.2.1. L'absence de mise en concurrence

Sur les prises de participation dans des SCCV

La Chambre estime tout d'abord que le choix de l'opérateur associé d'une SCCV ne peut être effectué sans mise en concurrence préalable. A la lecture du rapport, la SEMP comprend qu'il s'agit d'une remarque générale dépourvue de critique dirigée directement contre la SEMP. En effet, à aucun moment le rapport n'indique que telle ou telle prise de participation de la SEMP dans une SCCV s'est faite au détriment du respect des règles de la commande publique.

Quoi qu'il en soit, la SEMP maintient ses observations précédentes sur ce point : il n'existe pas d'obligation de mise en concurrence des actionnaires dans leur prise de participation dans des filiales de la SEMP. Le principe est, pour les SEM, celui de la liberté de création d'une filiale ou d'une prise de participation. Aucune des dispositions des articles L. 1521-1 à L. 1525-3 du code de la commande publique ne vient prévoir une quelconque mise en concurrence préalable des actionnaires d'une filiale.

Du reste, la SEMP n'est pas actionnaire majoritaire dans le capital des SCCV et l'activité des SCCV n'est pas financée majoritairement par la SEMP.

Les SCCV ne sont donc pas gérées par un pouvoir adjudicateur.

Suivant la jurisprudence européenne, ce critère est satisfait lorsque le pouvoir adjudicateur :

- Est l'actionnaire majoritaire de l'entité en cause (CJCE, 17 décembre 1998, *Commission c/ Irlande*, aff. C-353/96) ;
- Peut s'immiscer dans la direction par le biais d'instructions ou d'ordres écrits (même arrêt) ;
- Détient sur celle-ci des outils de contrôle (CJCE, 15 janvier 1998, *Mannesmann Anlagenbau Austria AG*, aff. C-44/96) ;
- Dispose « d'un pouvoir de surveillance sur la manière dont est dirigé l'organisme en cause » (conclusions de l'avocat général J. Mischo sous CJCE 1^{er} février 2001, *Commission c/ France*, aff. C-237/99).

Ces conditions ne sont pas réunies en l'espèce. La Chambre s'abstient d'ailleurs de toute tentative de démonstration en ce sens.

Sur l'application des règles de la commande publique par les SCCV

La SEMPRO prend acte de la remarque de la Chambre suivant laquelle « *l'intervention des SCCV ne fait donc pas obstacle à l'application des règles de la concurrence* ».

Toutefois la SEMPRO remarque que le rapport ne qualifie pas les SCCV de pouvoir adjudicateur, ni n'indique quel contrat conclu par les SCCV aurait été attribué sans respecter les règles de la commande publique.

En l'absence de grief clairement formulé, la SEMPRO entend rappeler que lorsqu'une SCCV n'est pas placée sous la dépendance d'un pouvoir adjudicateur, elle n'est pas elle-même un pouvoir adjudicateur.

Conformément à la jurisprudence de la Cour de justice, il ne suffit donc pas qu'une entreprise ait été créée par un pouvoir adjudicateur ou que ses activités soient financées par des moyens financiers découlant des activités exercées par un pouvoir adjudicateur pour qu'elle soit elle-même considérée comme un pouvoir adjudicateur : il doit s'agir d'un organisme créé pour satisfaire spécifiquement des besoins d'intérêt général ayant un caractère autre qu'industriel ou commercial (CJCE, 16 janv. 1988, Mannesmann Anlagenbau Austria AG, aff. C-44/96).

Quant à l'opportunité d'une mise en concurrence pour les achats des SCCV, il n'appartient pas à la chambre d'apprécier la gestion de personne privée non pouvoir adjudicateur fussent-elles filiales de la personne morale sous contrôle.

Sur le recours à la VEFA

La Chambre indique ensuite que s'il est admis que les VEFA n'entrent pas dans le champ de la commande publique, le juge s'interroge sur la légalité du recours à la VEFA lorsque le pouvoir adjudicateur acquiert en grande partie un immeuble.

Sur ce point également, il ne s'agit que d'une remarque générale sur l'état du droit, dépourvue de toute critique dirigée contre la SEMPRO.

Pour les cessions consenties par la SEMPRO, il faut rappeler que la jurisprudence n'est pas stabilisée sur cette question à l'exception du principe sur lequel, il existe un consensus : Aucune règle n'impose de faire précéder les cessions immobilières d'une procédure de mise en concurrence.

La SEMPRO rappelle également que le recours à la VEFA pour les sociétés d'économie mixte est expressément autorisé par l'article L. 433-2 du code de la construction et de l'habitation :

« *Un organisme d'habitations à loyer modéré mentionné à l'article L. 411-2 ou une société d'économie mixte peut, dans le cadre de l'article 1601-3 du code civil ou des articles L. 262-1 à L. 262-11 du présent code, acquérir :*

— *des immeubles ayant les caractéristiques de logement-foyer mentionné à l'article L. 633-1 ou de résidence hôtelière à vocation sociale mentionnée à l'article L. 631-11 ;*

— *des ouvrages de bâtiment auprès d'un autre organisme d'habitations à loyer modéré ou d'une autre société d'économie mixte ;*

— des logements inclus dans un programme de construction, à la condition que celui-ci ait été établi par un tiers et que les demandes de permis de construire aient déjà été déposées.

Un organisme d'habitations à loyer modéré peut également, en application de l'article 1601-3 du code civil ou des articles L. 261-1 à L. 261-22 du présent code, vendre des logements à une personne privée, dès lors que ces logements font partie d'un programme de construction composé majoritairement de logements sociaux, dans la limite de 30 % de ce programme. Ces logements sont réalisés sur des terrains, bâtis ou non, ayant été acquis dans le cadre des articles L. 3211-7 ou L. 3211-13-1 du code général de la propriété des personnes publiques ou sur un terrain situé sur le territoire des communes appartenant à une zone d'urbanisation continue de plus de 50 000 habitants, définie à l'article 232 du code général des impôts. Cette vente est soumise à l'autorisation du représentant de l'Etat dans le département du lieu de l'opération et subordonnée au respect, par l'organisme d'habitations à loyer modéré, de critères prenant notamment en compte la production et la rénovation de logements locatifs sociaux, définis à l'article L. 445-1 du présent code. L'organisme d'habitations à loyer modéré met en place une comptabilité permettant de distinguer les opérations relevant du service d'intérêt général défini à l'article L. 411-2 et celles qui n'en relèvent pas ».

Aucun point du rapport n'affirme que le programme de construction a été établi par la SEMPRO, que la SEMPRO a pris des mesures pour en définir les caractéristiques ou a exercé une influence déterminante sur la conception, ni d'ailleurs que les ouvrages réalisés répondent à ses besoins propres.

La Chambre indique que « ces montages font peser un risque juridique de requalification en contrats de la commande publique au détriment de l'ensemble des signataires des protocoles et actes subséquents » sans expliquer en quoi les critères de qualification d'un contrat de la commande publique sont réunis.

Par exemple, un marché public de travaux est un contrat conclu par un acheteur soumis au code de la commande publique avec un ou plusieurs opérateurs économiques, pour répondre à ses en matière de travaux, en contrepartie d'un prix ou de tout équivalent (article L. 1111-1 du code de la commande publique). Un marché de travaux a pour objet (1) soit l'exécution, soit la conception et l'exécution de travaux, (2) soit la réalisation, soit la conception et la réalisation, par quelque moyen que ce soit, d'un ouvrage répondant aux exigences fixées par l'acheteur qui exerce une influence déterminante sur sa nature ou sa conception (article L. 1111-2 du code de la commande publique).

Le rapport n'identifie aucun contrat répondant à ces critères, et se limite à constater que l'OPH, et non la SEMPRO, a acquis des logements en VEFA et que le juge peut s'interroger sur le recours à la VEFA.

Aucune critique n'est donc dirigée contre la SEMPRO sur ce point.

3.2.2. Un manque de visibilité des projets qui génère des risques

La SEMPRO a pris bonne note des nouvelles modalités d'information consolidées des collectivités actionnaires issues de la loi 3DS, dont les dispositions n'étaient pas applicables sur la période contrôlée.

En toute hypothèse, les élus administrateurs de la SEMPPO sont régulièrement tenus au courant des affaires de la SEMPPO et de leurs évolutions. C'est notamment le conseil d'administration qui vote les décisions d'acquisitions de tranche à Hauts-de-Seine Habitat, les décisions d'acquisitions de biens immobiliers d'une manière générale et les descriptions de programme ainsi que les demandes d'agréments. Les décisions de cessions de parcelles aux SCCV sont également décidées par le conseil d'administration.

Ainsi, les élus administrateurs de la SEMPPO participent activement aux décisions. Ils sont donc parfaitement informés des opérations.

4. LA SITUATION FINANCIÈRE DE LA SEMPPO

4.1. Un modèle économique complexe

La Chambre relève un risque résultant de l'avance en fonds propres alors que le capital social n'avait pas été libéré.

La SEMPPO prend acte de cette remarque mais relève qu'il convient de relativiser le risque :

Au 31 décembre 2020, les prises de participation avaient été inscrites en compte 2610000 (Titres de participation), suite à leurs créations, et en comptes tiers 4676000 (autres débiteurs créditeurs) mais n'avaient pas fait l'objet de versement en 2021.

Des appels de fonds ont néanmoins été versés pour la SCCV 151 VOIE DU CARREAU, en collaboration avec le partenaire PRIMOVILLA, qui est accompagné sur plusieurs autres SCCV, effectivement sans le versement du capital social de 300 €, ce qui a été corrigé depuis.

En revanche, pour l'autre SCCV PLESSIS PAPIN, le montant de 111.335,19 € relevé dans le tableau N° 10 de la page 42 comprend les 200 € de capital social et l'opération diverse effectuée en fin d'année aurait dû être passée du compte 2610000 (Titres de participation) à 2675000 (Créances sur participation-appels de fonds) et non 4676000 (autre débiteurs-créditeur).

Pour deux autres SCCV (ATLAND LPR DESCARTES et EMERIGE PLESSIS HERRIOT C1), il s'agit de cessions de part au profit de la SEMPPO, qui ont été validées par des AG récemment.

Sur la remarque relative à l'absence de « *projection financière globale* » de la SEMPPO.

Le budget de l'année N est présenté systématiquement au Conseil d'Administration lors du CA d'arrêté des comptes de l'exercice précédent N-1, entre mi-mai et début juin de chaque année.

Pour toutes les opérations des SCCV des quartiers « LEDOUX », « NOVEOS » ainsi que les autres SCCV, nous élaborons sous tableurs EXCEL des tableaux de suivi des engagements pour chaque SCCV, avec des récapitulatifs globaux traduits ensuite dans les budgets annuels, un suivi de la trésorerie est également établi.

Ces documents sont absolument nécessaires et communiqués à nos partenaires bancaires, la CAISSE d'EPARGNE, par ailleurs actionnaire de la SEMPPO et ARKEA, qui nous ont suivi lors des montages de financements nécessaires au développement de la SEMPPO, afin d'apprécier nos capacités de remboursement.

A noter qu'il existe sur le marché informatique quelques outils dits « *progiciels* » de suivi d'opérations en statut juridique de ZAC, avec notamment « Gesprojet », que nous utilisons lors

du suivi de la ZAC CITE-JARDINS, générant des états de suivi des dépenses et des recettes, ou « Visial pilotage » plus spécifiques pour les opérations de construction des organismes HLM.

Mais à ce jour, sauf erreur, il n'existe pas de progiciel spécifique de suivi de multiples opérations de SCCV, avec en données principales le suivi des engagements en fonds propres, des facturations éventuelles, des retours des fonds propres et des marges finales, ainsi qu'un calendrier déroulant les phases de la vie des SCCV, et un prévisionnel de trésorerie.

C'est pourquoi nous utilisons le tableur Excel.

4.2. Analyse de la situation financière

4.2.1. La dégradation du haut de bilan

Le rapport indique tout d'abord que « le besoin en fonds de roulement augmente parallèlement aux stocks liés aux achats immobiliers sur le secteur Ledoux (2,4 M€ en 2018 et 3,2 M€ en 2019). La comptabilisation en stocks démontre l'activité d'aménageur de la SEMPRO. Fin 2020, la SEMPRO avait des dettes auprès de fournisseurs pour plus de 6 M€, remboursées courant 2021, d'où une hausse équivalente du BFR ».

La SEMPRO précise qu'il s'agissait d'un échéancier de paiement de la tour Ledoux à HDSH.

Ensuite, selon la Chambre, « *La SEMPRO ne fait aucune projection financière globale .../... » dans un contexte où cette dernière souffrirait d'une instabilité financière* ».

La SEMPRO dispose d'une comptabilité analytique par opération.

En effet, le budget de l'année N est présenté systématiquement au Conseil d'Administration lors du CA d'arrêté des comptes de l'exercice précédent N-1, entre mi-mai et début juin de chaque année.

4.2.2. Le compte de résultat

Sur la diminution du chiffre d'affaires liée au changement d'activité en 2017

La SEMPRO entend préciser que la diminution n'est pas liée au changement de l'objet social en 2017 mais du fait de la vente du patrimoine HLM à l'OPH en 2016. L'activité « aménagement » liée à la ZAC Cité Jardins n'avait généré aucun chiffre d'affaires en 2015 et 2016.

Après avoir dénoncé la participation de la SEMPRO à une activité qualifiée d'aménagement de manière parfaitement contradictoire, la Chambre reconnaît que la SEMPRO s'est concentrée sur l'activité de construction/vente. Elle analyse les effets de ce changement d'activité sur les comptes de résultat à partir de 2017.

Or, entre 2016 et 2021, la variation du chiffre d'affaires est difficilement comparable, en 2016 le patrimoine social a été cédé à HAUTS DE SEINE HABITAT pour 20.886 K€, et en 2020 la cession de charges foncières auprès de FONCIER CONSTRUCTION pour 4.231 K€, mais l'activité de « *portage foncier* » s'est aussi traduite par la perception de dividendes (quotes-parts de résultat) pour 4.250 K€. Par ailleurs, les engagements en fonds propres ont généré 343 K€ en intérêts sur comptes courants d'associés, soit un total de 4.593 K€ au total.

Concernant les soldes intermédiaires de gestion et la capacité d'autofinancement, la SEMPRO regrette que la Chambre n'évoque pas le choix prudentiel de la SEMPRO de ne comptabiliser les marges sur les opérations de promotion qu'à la terminaison, c'est-à-dire à l'achèvement total de l'ensemble des opérations Ledoux. Il y a ainsi en 2020 696 k€ de marge neutralisée en produits constatées d'avance.

Sur la hausse des charges de fonctionnement malgré une baisse d'activité

La SEMPRO entend préciser que son activité est loin d'être en baisse. De 2017 à 2020, à part l'année 2019, les produits sont en hausse (1,7 M€ en 2017 à comparer avec 6 M€ en 2020).

« Pour l'analyse des charges de fonctionnement courantes, celles-ci sont présentées ci-dessous hors stocks, ceux-ci étant à l'origine comptabilisés dans les autres achats et charges externes générant des variations importantes et erratiques ...

Achats de marchandises :

En 2018, le choix a été fait de comptabiliser l'acquisition d'un bien dans un compte 6, sachant qu'il serait revendu sur le même exercice.

Autres achats et charges externes :

Ces postes enregistrent des variations selon l'activité de la société, et cette rubrique doit être analysée en distinguant les charges dites récurrentes liées à la vie de la société quel que soit son chiffre d'affaires et des charges externes, sans être classées en « charges exceptionnelles », ou en stocks, mais liées à des projets futurs ou ponctuellement nécessaires, et n'ont rien « d'erratique ».

La dépense des masques pour 35.000 € est évidemment une dépense exceptionnelle, en pleine crise du Covid 19, inférieure au seuil en vigueur, rendue nécessaire par l'urgence de la situation.

Impôts et taxes de 242 Ke en 2016 à 31 K€ en 2020 :

Taxe Foncière 2016 25 K€ pour les logements encore en possession

Taxe sur salaires 2016 98 K€ compte tenu du calcul du prorata entre ventes avec TVA et vente sans TVA (logements sociaux)

TVA non récupérable 15 K€, liée au prorata décrit ci-dessus

Taxe CVAE 82 K€ suite à la vente en 2015 du patrimoine social à effet du 1^{er} janvier 2016

SOIT pour l'essentiel, un montant total de 220 K€ lié à l'activité de Gestion Locative et/ou au chiffre d'affaires effectué

Salaires et charges :

En 2016, des indemnités de départ transactionnelles ont été enregistrées, dont une indemnité de 120 K€, des régularisations de cotisations à la CNRACL pour 62 K€.

Les effectifs ont également évolué (7 salariés en 2016, 5 en 2021), engendrant des variations importantes.

Dotations aux amortissements :

En 2018, une provision de 171 K€ a été comptabilisée par prudence pour risques et charges concernant la SCCV 14-16 MAIRIE, augmentée de 84 K€ en 2020.

Synthèse commentaire :

Ainsi les variations de ces différents postes sont dues à l'activité de notre société, mais ne sont pas récurrentes et constantes.

Les observations portent sur la période 2017 à 2020 démontrant des hausses et prennent en compte des dépenses liées à l'activité et non au fonctionnement de la structure, de sorte qu'il ressort des comparaisons forcément haussières, mais ne reflètent pas la réalité.

Le tableau reprend les frais de fonctionnement courants de 2016 à 2021 avec une évolution de 7% entre 2016 et 2021. Les honoraires Comptabilité-CAC-Juridiques sont en diminution de 46.1 %. Les salaires et charges en diminution de 36.4 %.

Soit une évolution pour le total de ces trois groupes de dépenses, hors impôts (plutôt liés à l'activité, voir plus haut), en diminution de 32.4 %.

Sur les dépenses témoignant d'un train de vie déconnecté de la taille de la société

La Chambre fait état d'une liste de dépenses qui témoignerait d'un train de vie déconnecté de la taille de la société.

Outre qu'il est bien difficile de comprendre en quoi la taille d'une société, au demeurant parfaitement rentable, est de nature à dicter la politique d'achat de son matériel d'équipement ; pour chacune des dépenses critiquées par la Chambre, il est possible d'apporter une réponse circonstanciée de sorte qu'il a été demandé à la Chambre de supprimer purement et simplement ce paragraphe.

Concernant le tableau des honoraires :

Les dépenses d'honoraires sont principalement à imputer à des opérations par activité de la SEMPRO :

- LA GESTION LOCATIVE et les dépenses AIC pour des missions pour le montage des dossiers CUS, d'un avocat pour les dossiers de montage concernant la clause anti-spéculative lors des reventes des acquéreurs en logement social avant le délai des 5 ans requis,
- MAZ EXECUTIVE :

Il s'agit d'une mission de recrutement sur la base de trois profils (Un(e) directeur/trice du développement, Un(e) directeur/trice juridique et financière, un chargé de suivi des SCCV et des chantiers) effectuée par un cabinet non soumis à la TVA, or une première facture d'acompte (pièce 201249) de 6.000 € a été augmentée de la TVA par erreur, soit un versement de 7.200 € en date du 13/02/2020.

Ensuite une facture de présentation de candidat (pièce 210369) de 6.000 € a été réglée diminuée du trop perçu de 1.200 €, soit 4.800 € en date du 10/03/2021.

Enfin, le solde de la mission avec la facture (pièce 211239) a été réglée en date du 30/12/21, soit un total pour la mission de 14.000 € et non 17.600 €.

- L'ACQUISITION DES PARTS SOCIALES DE LA SAIGI, avec un avocat ;
- L'OPERATION LEDOUX, avec deux cabinets d'architecture ;
- LES FUTURS PROJETS DU SECTEUR NOVEOS, avec un cabinet d'architecte ;

- LE PROJET DE RESTRUCTURATION DE LA RESIDENCE 163 AVENUE DE LA RESISTANCE, avec les honoraires sur la demande de rescrit fiscal,
- LE PROJET L'HAY LES ROSES, avec un avocat
- LE PROJET GRECE, avec un cabinet d'architecte.

Les dépenses concernant la vie juridique de la SEMPRO, des cabinets d'avocats pour les préparations des Conseils d'Administration et des AG, et un cabinet d'avocat pour les dossiers d'ordre juridique général et d'assistance lors de contrôle.

Sur l'achat de petit équipement :

Il s'agit d'achats d'équipements professionnels plus performants (tablettes) permettant d'adapter l'équipement individuel aux évolutions dues à la dématérialisation imposant la lecture de plans, maquettes, cartes sur les tablettes. Ceci afin de permettre à l'ensemble des acteurs de la SEMPRO, salariés et administrateurs, de travailler avec plus d'efficacité.

Sur les fournitures dont l'achat de masques :

Il convient de se remémorer les conditions dans lesquelles cet achat a été fait. Au début du confinement et en situation de pénurie mondiale de masque, la SEMPRO s'est vue proposer ces masques qui, en lot, étaient accessibles à des prix bien inférieurs à celui des pharmacies et des grandes surfaces qui en vendaient encore.

Il faut d'ailleurs se féliciter de l'anticipation de la SEMPRO puisque trois ans après cet achat, la pandémie perdure et la SEMPRO exige le port du masque en réunion et notamment lors des réunions de chantier. Il est regrettable que même sur des questions de précautions sanitaires, la Chambre critique « *de trop faire* » alors que dans le même temps, des ministres sont mis en examen pour n'avoir « *pas assez fait* ».

Sur les honoraires de conseil, la SEMPRO relève une fois de plus l'incohérence des remarques de la Chambre. Comment s'étonner que la SEMPRO comporte seulement 5 ETP et dans le même temps fustiger des frais de conseil. Il s'agit là d'un choix plutôt rationnel à l'heure où des administrations d'Etat dont les ressources humaines sont pléthoriques et ont elles mêmes recours à des conseils externes. Il convient également de rappeler que le poste d'honoraires de conseil 2019/2020 comporte entre autres les honoraires d'acquisition de la SAIGI. Plutôt que le caractère excessif de ces dépenses, on pourrait retenir un sous-dimensionnement de l'effectif de la SEMPRO.

Sur l'achat de pneus d'hiver

Pour des raisons de sécurité et d'efficacité, le conducteur tient à disposer d'un véhicule chaussé de 4 pneus d'hiver. La SEMPRO précise qu'il s'agit en pratique de pneus quarte saisons que l'agent a gardé deux ans.

Le territoire du Plessis-Robinson et de ses environs compte de nombreux dénivelés (départementale, A86, RN18.....) sur lesquels il devient très délicat de rouler en cas de gel ou de neige.

S'agissant du coffre du toit, le conducteur dispose par contrat d'un véhicule de service ; à ce titre, il lui est appliqué un avantage en nature..

Le véhicule de fonction susceptible de transporter le conducteur et sa famille (5 enfants) n'offrant pas de coffre en configuration 7 places, le conducteur a pensé pouvoir équiper le véhicule d'un coffre de toit.

La CRC ne semblant pas convaincue, l'agent a remboursé cette dépense à la SEMPRO.

Concernant les frais liés au personnel, il sera juste rappelé que lors du contrôle de l'URSSAF, une partie de ces dépenses a été réintégrée en avantages en nature. En décembre 2022 un avantage en nature a été imputé sur le bulletin de paie du salarié pour un montant de 564,30€ au titre des repas pris en 2021.

Cette réintégration a été mise en place chaque fin d'année avec les données de N-1 comme il est fait pour les dépenses de téléphone mobile.

Depuis ce contrôle : Une procédure de déclaration de frais professionnels a été mise en place avec un formulaire récapitulatif mensuel.

Une plus grande rigueur a été demandée aux agents et un agent spécifique est chargé des vérifications et inscriptions.

4.2.2.3.2. Des dépenses en dehors de l'intérêt de la société

Sur les anomalies :

L'adhésion à l'association des Anciens Elèves de sciences Po comprend également la mention de nouvelle fonction dans l'annuaire de sciences Po et l'adhésion au groupe immobilier des anciens élèves.

L'imputation erronée de la prise en charge du permis de conduire d'un agent ne doit pas occulter le fait que cette dépense peut être faite au titre de la formation.

La location de vêtements d'un agent en 2018 est destinée à sa participation aux soirées de remise de prix et de gala à l'université Notre-Dame de Chicago à l'occasion de la remise de prix DRIEHAUS d'architecture à un architecte, pour 2 immeubles du Plessis-Robinson. Les pièces, programmes, invitations et photos ont été communiqués à la CRC qui pourra constater que sur l'invitation, la tenue « TUXEDO » est exigée, c'est-à-dire smoking.

L'agent s'est rendu à Stockholm à l'invitation de la fondation AXE pour tenir une conférence dans le cadre d'une Université d'Été sur l'architecture classique (voir photos et invitations). A l'aéroport de Stockholm, sa valise est arrivée endommagée (roulettes, poignées, fermeture) ; il a dû racheter une valise.

La CRC ne semblant pas convaincue par le caractère professionnel de cette dépense, l'agent a remboursé cette dépense à la SEMPRO.

Chaussures : il s'agit de bottes de chantier dont la photo est jointe et qui constituent avec la veste fluo et le casque de chantier (dotation privée de l'agent) l'équipement obligatoire pour se rendre sur les chantiers et aux réunions qui s'y tiennent. Ces équipements ont été achetés en magasin d'usine.

Bricorama : ce matériel sert à effectuer des menus travaux dans les locaux de la SEMPRO et sur les programmes immobiliers (fixation permis de démolir, informations.....)

Montre féminine digitale : l'achat dématérialisé et en ligne a été fait par erreur dans le cadre d'une commande groupée Amazon du 05/11/2020. L'agent a remboursé cette dépense à la SEMPRO.

Bilan de retraite :

Outre le fait que ces prestations peuvent être légalement prises en charge par l'entreprise, il est évident que compte-tenu de la pyramide des âges du personnel de la société, il soit utile à la gouvernance de la société de connaître les options de départ à la retraite qui s'offrent à son personnel, ceci afin d'éclairer à la fois le plan de départ à la retraite, le plan de recrutement et le plan de formation.

Buffet de la SAIGI

Il est d'usage qu'après le rachat d'une société, l'acquéreur offre aux associés cédants un pot. S'agissant d'une AG marathon avec plus de 40 signatures, un buffet a été servi.

Contraventions :

La CRC signale les contraventions « *majoritairement imputables à l'agent* » et indûment supportées par la société.

L'agent a remboursé et charge à lui de faire procéder à une information du personnel sur les règles et pratiques du code de la route afin de réduire les infractions.

En outre une personne a été chargée de mettre en place un protocole de suivi des amendes et contraventions, avec signalement des majorations sans contravention initiale et autres incidents.

Enfin, la SEMPRO souhaite préciser que les erreurs ont été relevées, contrôlées, signalées, corrigées et remboursées. Malgré cela, ces mentions figurent encore au rapport définitif. Ces remarques ne portent en outre que sur 14 lignes de dépenses sur l'intégralité de la période contrôlée. Les montants en cause, soit 7 868 euros TTC, représentant 0,40% des dépenses de fonctionnement (hors activité de gestion locative et opérations de promotion) de la SEMPRO.

5 LA GESTION DES RESSOURCES HUMAINES

5.1 Un effectif réduit en raison d'une forte externalisation des activités fonctionnelles et opérationnelles

La Chambre signale des difficultés de consulter les dossiers individuels des salariés (article 227) toutefois elle n'indique pas les éléments manquants.

Selon la législation le code du travail n'impose pas à l'employeur de tenir un dossier individuel et personnel, il n'en détermine pas non plus le contenu.

Certains contrats mentionnent seulement l'adresse du siège social.

Selon la recommandation performance 1 la SEMPRO va rassembler les dossiers individuels actuellement répartis entre son prestataire FCN et nous même sur un support numérique.

La SEMPRO précise que si elle recourt à des prestataires extérieurs, c'est uniquement dans le souci de disposer des compétences et expériences maximales pour la réalisation des tâches complexes.

5.2 Des rémunérations versées sans fondement juridique

La Chambre relève que certains salariés ne disposent pas d'un contrat écrit.

Concernant un agent pour lequel la Chambre relate l'absence de contrat de travail écrit, il convient de rappeler que l'écrit n'est pas obligatoire pour conclure un CDI (Cass. soc. 27-3-2001 n° 98-40.928 FS-D : RJS 7/01 n° 827). Un contrat verbal est valable (Cass. soc. 4-12-2001 n° 99-43.324 FS-P : RJS 2/02 n° 136), mais il est recommandé en pratique de rédiger un contrat de travail écrit afin d'éviter toute contestation sur sa portée et son contenu, en particulier si une période d'essai est prévue. Les bulletins de paie et courriers sont des éléments de preuve de

contrat. Même si cela reste perfectible, il est exagéré d'affirmer que sa rémunération est sans fondement juridique.

Une régularisation est en cours par la signature d'un avenant.

La Chambre relève également qu'un agent « est détachée des services municipaux depuis le 1^{er} décembre 2009 par arrêtés annuels de la commune du Plessis-Robinson. La SEMPRO n'a en revanche pris aucun acte de recrutement, ni contrat alors qu'il doit être approuvé au préalable par la collectivité d'origine (article 2 5° et 6° du décret 86-88 du 13 janvier 1986) ni courrier actant cet accueil en détachement. Sa rémunération ne repose donc sur aucun contrat de travail et est sans fondement ».

Par un arrêté n° 2009-1236/DRH du 1^{er} décembre 2009, cet agent a été placée en détachement auprès de la SEMPRO pour une durée d'un an.

Par suite, un arrêté similaire a été adopté pour les suivantes :

- Arrêté n° 2011-01/DRH du 3 janvier 2011
- Arrêté n° DRH/PC/JC/2011-1504 du 24 novembre 2012
- Arrêté n° RDH/PC/FB/2012-1429 du 29 novembre 2019
- Arrêté n° DRH/PC/JB/2013-1457 du 26 novembre 2013
- Arrêté n° DRH/PC/FB/2014-1808 du 3 décembre 2014
- Arrêté n° DRH/PC/JB/2015-1164 du 23 novembre 2015
- Arrêté n° DRH/PC/JC/2016-1378 du 28 novembre 2016
- Arrêté n° DRH/PC/FB/2017-1489 du 28 novembre 2017
- Arrêté n° DRH/IS/JB/2018-1674 du 26 novembre 2018
- Arrêté n° DRH/JB/2019-1424 du 25 novembre 2019
- Arrêté n° DRH/CG/SC/2020-1502 du 24 novembre 2020
- Arrêté n° DRH/CG/SC/2021-1357 du 15 novembre 2021

Tous ces arrêtés ont été pris au visa :

- Des courriers de demande de renouvellement de détachement adressés chaque année par cet agent à la SEMPRO ;
- Des avis favorables émis chaque année par la SEMPRO sur cette demande.

Conformément à l'article 3 du décret n°86-68 du 13 janvier 1986 relatif aux positions de détachement, de disponibilité, de congé parental des fonctionnaires territoriaux et à l'intégration :

« Tout détachement est prononcé sur demande du fonctionnaire.

Les renouvellements du détachement sont prononcés suivant la même procédure que les détachements ».

Tel a bien été le cas en l'espèce.

La Chambre relève que la rémunération d'un agent a effectivement évolué entre 1994 et 2021.

Il s'est passé presque 27 ans pendant laquelle l'ancienneté a évolué, soit 27% calculé sur le salaire de base à laquelle se sont rajoutées des primes annuelles ou sur objectifs.

A titre de comparaison le taux d'inflation entre 1994 et aujourd'hui est de 54,4%.

Nous adressons un avenant qui n'a pas été joint lors du contrôle datant de 2014.

5.3 Deux ruptures conventionnelles au coût significatif

Ces deux ruptures ont fait l'objet d'une validation de la DIRRECTE (dossiers joints) seule la copie d'attestation d'homologation pour un agent est manquante au dossier.

5.4 Des salariés multi-employeurs

Sur ce point, la Chambre formule la recommandation performance suivante :

Recommandation performance 2 : Afin de mettre le conseil d'administration en mesure d'exercer pleinement ses missions de contrôles et vérifications prévues par l'article L. 225-35 du code de commerce, soumettre les ruptures conventionnelles et les augmentations significatives de salaires à la validation du conseil d'administration.

L'étude de la fédération des EPL concernant la moyenne des rémunérations des dirigeants est comme il est indiqué une « moyenne ». Les rémunérations sont en général 30 % plus élevées en région parisienne. Et c'est une moyenne qui ne s'applique que dans le cas d'uni-employeur.

Enfin, la Chambre qualifie à tort les ruptures conventionnelles et hausses de salaire comme conventions réglementées selon l'article 225-38 du code de commerce. Cette qualification n'est pas en effet conforme au code de commerce précipité :

« Toute convention intervenant directement ou par personne interposée entre la société et son directeur général, l'un de ses directeurs généraux délégués, l'un de ses administrateurs, l'un de ses actionnaires disposant d'une fraction des droits de vote supérieure à 10 % ou, s'il s'agit d'une société actionnaire, la société la contrôlant au sens de l'article L. 233-3, doit être soumise à l'autorisation préalable du conseil d'administration. Il en est de même des conventions auxquelles une des personnes visées à l'alinéa précédent est indirectement intéressée. Sont également soumises à autorisation préalable les conventions intervenant entre la société et une entreprise, si le directeur général, l'un des directeurs généraux délégués ou l'un des administrateurs de la société est propriétaire, associé indéfiniment responsable, gérant, administrateur, membre du conseil de surveillance ou, de façon générale, dirigeant de cette entreprise. L'autorisation préalable du conseil d'administration est motivée en justifiant de l'intérêt de la convention pour la société, notamment en précisant les conditions financières qui y sont attachées. »

Les contrats de travail des salariés de la SEMPPO ne sont pas des conventions réglementées car les salariés cités ne sont ni directeur général, ni directeur général délégué, ni administrateur, ni actionnaire.

REPONSE

**DE MONSIEUR JACQUES PERRIN
MAIRE DE LA COMMUNE DU PLESSIS-ROBINSON (*)**

() Cette réponse jointe au rapport engage la seule responsabilité de son auteur, conformément aux dispositions de l'article L.243-5 du Code des juridictions financières.*

Le 10 juillet 2023



Le Maire



Fleur d'Or



Victoires
du Paysage



Ville solidaire,
Ville conviviale



Ville amie
des enfants



Prix d'excellence
de la Démocratie
participative



API cité

Monsieur le Président,

Vous avez bien voulu nous faire parvenir votre rapport d'observations définitives relatives au contrôle des comptes et de la gestion de la SEMPRO.

Nous vous prions de bien vouloir trouver ci-joint les réponses de la Commune, sur l'ensemble du rapport.

Vous en souhaitant une bonne réception, nous vous prions de croire, Monsieur le Président, en l'assurance de notre parfaite considération,

Jacques PERRIN
Maire

CHAMBRE REGIONALE DES COMPTES

Monsieur le Président

6 cours des roches

Noisiel

BP 187

77315 MARNE-LA VALLEE CEDEX 2

Toute correspondance est à adresser à Monsieur le Maire.

Hôtel de Ville - 92351 Le Plessis-Robinson Cedex - Tél. : 01 46 01 43 21 - www.plessis-robinson.com

**Réponse de la Ville du Plessis-Robinson
au rapport d'observations définitives relatives
au contrôle des comptes et de la gestion
de la SEMPRO**

INTRODUCTION

J'ai bien reçu le rapport d'observations définitives de la Chambre Régionale des Comptes d'Ile de France en ma qualité de Maire de l'actionnaire très largement majoritaire de la SEMPRO puisqu'elle dispose de 80 % des actions.

Cette procédure nous est apparue inhabituellement longue puisqu'après une audition intervenue au début du mois de février, curieusement délibérée dès le 13 et 17 février 2023 Le rapport d'observation n'a été notifiée que le 8 juin 2023.

Ce rapport fait suite au rapport d'observations provisoires, intervenu le 5 octobre 2022 après plus d'un an d'échanges dans le cadre de la procédure d'instruction en principe contradictoire, que vous avez conduite au titre, sans que je puisse véritablement dire conformément, au code des Juridictions Financières.

Ainsi, ce rapport provisoire, qui commande largement la procédure, communiqué à l'automne, a été délibéré dès mai 2022 avant les réponses détaillées apportées par la Commune au rapport d'observations définitives la concernant en juin 2022, empêchant quasiment sauf à remettre en cause le travail de ses conseillers que soit prise en compte la position de la Commune sur son action au titre du développement urbain.

La longueur de ce contrôle et ses modalités n'ont pas manqué de surprendre.

En effet, ses conclusions témoignent, largement, par leurs erreurs de fait, de droit ou d'appréciation, de la méconnaissance par la Chambre, tant de ce secteur d'activité que du fonctionnement même des entreprises locales qui en ont la charge, ce que la Chambre reconnaît et écrit expressément, au même titre, qu'elle énonce son incompréhension.

Cet état de fait s'explique assez largement par un double a priori que la Commune, comme beaucoup d'autres collectivités locales, conteste fermement.

I - La Chambre considère de façon très abusive et erronée, la notion d'aménagement, d'opérations d'aménagement, allant à l'encontre de la jurisprudence du Conseil d'État sur ce sujet et s'invitant sur un domaine de compétence qui n'est pas le sien, celui de la fixation de la répartition des compétences entre Communes et Territoires, répartition différente d'ailleurs de celle entre Communes et Agglomérations hors Île-de-France, la Commune conservant pourtant, à la différence des Départements, de la Région, la clause de compétence générale.

II - La Chambre a manifesté par ce contrôle un parti pris et un a priori

- d'une part dans sa lutte contre ce que le Président de la Cour des Comptes appelle lui-même très récemment au sujet du gouvernement, la « politique du chéquier »
- d'autre part en faveur de l'Intercommunalité contre les Communes et contre les Entreprises Publiques Locales, aux fins notamment de résorber les déficits publics.

Il y a là une grande méprise : Les Collectivités Locales ne générant une dette, au demeurant très faible, que parce qu'elles financent, en faible part d'ailleurs par l'emprunt, l'Investissement Public, alors que l'État, perclus de dettes, est incapable, contrairement aux Communes, tant s'en faut, d'équilibrer ses dépenses de fonctionnement.

A ces deux a priori s'ajoute à l'égard du Plessis-Robinson une erreur fondamentale, stratégique de la Chambre, qui oublie une fois encore de s'inscrire dans le droit fil des préconisations du Président Moscovici sur la nécessité de résorber les déficits publics lorsqu'en sa qualité de Président du Haut Conseil des Finances publiques il livre son diagnostic sur l'Etat, trop dépensier et très déficitaire et donc dépendant tout en se félicitant des politiques et des réformes qui vont dans le bon sens et contribuent au retour à l'équilibre.

En effet, la stratégie de la Commune du Plessis-Robinson tant pour elle-même que pour les entreprises publiques locales dont elle est l'actionnaire très majoritaire, démontre son bien-fondé en terme de résultats, économiques, budgétaires et financiers, mais aussi de qualité de vie, quand sa validité juridique est largement confirmée par les instances, en charge de la répartition des compétences, la Juridiction Administrative, les instances représentatives des Entreprises Publiques Locales, comme la Fédération des Epl, la Doctrine et les professeurs de droit.

A cet égard pour la Commune, la SEMPLO entend clairement et fermement rattacher son action à l'objet même de ses statuts, qui ont fait l'objet d'une révision importante, actée par la Chambre pour en écarter définitivement, l'exercice des missions d'aménagement.

Dès lors cette révision actée, la Commune entend clairement rappeler qu'en sa qualité de Société privée, même d'économie mixte disposant en sa qualité de personne morale

d'une véritable autonomie, la SEMPRO n'exécute pas contrairement à la vision de la Chambre, de missions ou d'opération d'aménagement, quand bien même, comme n'importe quelle société d'origine totalement privée, elle agirait dans le cadre d'une OAP du PLU ou dans le cadre d'un « permis d'aménager » au sens du code de l'urbanisme déposé de surcroît non par elle-même, mais par une société privée dont elle est l'actionnaire de surcroît minoritaire.

Cette position est dans le fond, bien involontairement et indirectement, également celle de la Chambre elle-même, quand dans ses observations définitives sur la Métropole du Grand Paris ou sur ses Territoires (POLDE, GPSO) elle critique Territoires et Métropole pour leur incapacité à s'emparer de la compétence aménagement en lieu et place des Communes et pour leur absence de capacités budgétaires, stratégiques ou politiques, sur ces sujets .

Des lors, en s'enfermant dans son erreur d'analyse initiale, la Chambre va à l'encontre de sa mission qui est de vérifier la qualité de la gestion et son efficience et en oublie que la Commune, cœur de la démocratie est le seul niveau de collectivité décentralisée qui ait conservé sa clause de compétence générale.

À ce titre, le communiqué diffusé par le président de la Fédération des EPL, Maire de Nanterre, Patrick Jarry, d'un bord politique pourtant opposé à celui du Plessis-Robinson, au nom de tous les EPL et qui est annexé ci-après à ce rapport (annexe 1), témoigne de l'unanimité des Entreprises Publiques Locales, pour dénoncer d'instance, les méthodes, l'incompréhension et les erreurs de droit ou d'appréciation qui peuvent entacher les rapports de la Chambre.

En effet, à travers les contrôles qui se multiplient sur les Communes mais aussi sur ces Entreprises, qui, au nom de l'économie mixte, ont très largement depuis la Décentralisation, permis de moderniser et de transformer nos Communes et nos Départements, le sentiment se crée qu'il y a derrière une volonté systématique de les déconsidérer.

Tout cela donne l'impression voire même la conviction que la Chambre s'est fait l'expression d'une volonté technocratique de s'en prendre au modèle français, à l'organisation territoriale de la République plus que séculaire, autour de nos villes et de nos villages, quand leur action a permis de compenser, l'inefficacité d'un État centralisé, empesé et géré avec laxisme, mais aussi de faire battre le cœur de la démocratie et d'enrayer ainsi les crises majeures traversées ces dernières années par notre pays (crise des gilets jaunes, crise sanitaire, puis la guerre aux portes de nos territoires et la crise économique et de civilisation qui s'en suit avec l'explosion de l'inflation).

Alors si la Commune, actionnaire très largement majoritaire, n'hésitera pas à prendre en considération les conseils utiles et à corriger les quelques critiques, parfois mais rarement, légitimes, pour en faire des axes de progression, elle n'entend pas revenir sur son désaccord frontal avec la Chambre sur le débat juridique, stratégique d'opportunité et en définitif financier qui fait de la Commune du Plessis-Robinson et de ses Entreprises Publiques Locales, un modèle largement reconnu par les habitants (3/4 l'expriment depuis plusieurs décennies), mais aussi par les habitants des autres Communes qui reconnaissent cette attractivité et viennent s'y installer , et par de très nombreuses Institutions publiques et privées qui saluent la réussite robinsonnaise.

La Commune entend aussi faire valoir ce que la première ministre, Elisabeth Borne, réunissant les 500 plus hauts fonctionnaires de l'Etat, issus de tous les ministères, pour les mobiliser au service de la politique du gouvernement a appelé de ses vœux¹ : audace, innovation, dynamisme avec, comme contrepartie, « le droit à l'erreur »

La SEMPRO et la Commune actionnaire, entendent aussi bénéficier de ce « droit à l'erreur » en particulier sur des sujets largement formels, qui sont l'objet des débats d'expert, souvent non tranchés, d'autant que les résultats obtenus financiers, urbains, stratégiques, au service des habitants, sont incontestables, l'État, à travers les impôts, acquittés directement ou indirectement en bénéficiant lui-même.

(Annexe 2 discours, Elisabeth Borne, droit à l'erreur).

PROCEDURE

Si la Commune confirme le rappel fait par la Chambre des principales étapes de la procédure, c'est aussi pour s'étonner, en particulier, eu égard à sa longueur, des délais et de la réalité du contradictoire.

Il faut en effet considérer que le déroulement même des entretiens, à savoir le délai entre la prise de connaissance des réponses et les délibérés de la Chambre, les délais après l'audience, le délai de la rédaction puis de la communication à la Commune, tous ensemble interrogent sur le fond même de la procédure et sur son caractère réellement contradictoire eu égard aux positions a priori de la Chambre.

Dans cette perspective, la Commune entend noter que cette contestation porte non seulement sur le rôle de la Chambre qui n'a pas en particulier pour mission de juger stricto-sensu la légalité des décisions des Communes et autres collectivités publiques ni de se prononcer sur l'opportunité de leurs décisions mais porte également sur la question des compétences communales qui est indirectement déniée par la Chambre à travers sa volonté de considérer que tout est aménagement et relève de l'intercommunalité.

Or, nous avons eu l'occasion de rappeler lors de l'audition, qu'une telle critique est aussi erronée qu'inefficace.

Pour autant, la Commune mesure la difficulté de sa tâche, les magistrats qui ont déjà rendu leur rapport de gestion sur la Commune, ayant accès par la Chambre, dans les contrôles annexés des satellites de la Commune de se contredire ou de reconnaître le bien fondé d'analyses juridiques différentes des leurs, et plus complexes tant à la jurisprudence du Conseil d'Etat qu'à la doctrine autant d'éléments sur lesquels, nous reviendrons plus loin dans la réponse.

Pour autant s'agissant d'un rapport sur le contrôle de gestion et non d'un contrôle juridictionnel l'intervention préalable des Conseillers sur le contrôle de la Ville ou de la SPL, sans doute possible, implique toutefois de ne pas dériver sur un contrôle d'opportunité ou de se faire juge et de la légalité.

¹ réunissant les 500 plus hauts fonctionnaires de l'Etat, issus de tous les ministères, pour les mobiliser au service de la politique du gouvernement

Dès lors la Chambre ne s'étonnera guère, de voir que la Commune conteste très largement les conclusions qui ont déjà été portées par la Chambre sur la gestion de ses relations juridiques ou financières avec la SEMPRO, conclusions auxquelles la Commune de se résout pas, la Chambre n'étant ni en charge de la légalité ni en situation de se placer sur le terrain de l'opportunité.

En effet, Cette vision très largement erronée sur le plan juridique partant du postulat que les opérations immobilières communales sont des opérations d'aménagement a incontestablement influencé le regard des instructeurs qui ont ainsi mis en œuvre leur examen de façon unilatérale et univoque.

Cette vision subjective et « a priori » de la Chambre s'appuie en outre, et aussi sur la doctrine globale de la Cour des Comptes qui dans son récent rapport sur les finances locales prend clairement position pour les intercommunalités au détriment des Communes au sein du bloc communal, exprimant là une certaine vision de la gestion publique.

La décentralisation qui en constitue pourtant l'oxygène indispensable par la proximité qu'elle permet, n'est reconnue que dans son expression la plus technocratique, à travers l'intercommunalité qui représente, en Ile-De-France avec 5 niveaux, le modèle de la gestion publique la plus dispendieuse ce que la Chambre n'évoque à aucun moment. La Chambre n'évoque pas non plus l'impossibilité pour les Communes de porter le FCCT en investissement ce qui laisserait les Communes supporter la charge de l'aménagement sur le budget de fonctionnement, ce qui est à la fois financièrement difficile voire impossible et une hérésie sur le plan des finances locales et du développement des villes pour répondre aux besoins des habitants.

La Cour des Comptes loin des aspirations qui ont récemment conduit à l'expression débridée des mécontentements à travers le mouvement spontané des gilets jaunes avant la crise Covid, privilégie une approche exclusivement quantitative qui aboutit pour réduire la dépense publique à réduire le nombre de donneurs d'ordre.

Cette solution expérimentée il y a plus de 30 ans dans le domaine de la santé aboutit à la crise que l'on connaît de la santé et de l'hôpital et aux déserts médicaux.

Au total la Commune au terme de l'analyse de ce rapport provisoire, qui jette un regard que la Commune ne partage pas du tout, tant le résultat tangible en termes de développement urbain, de réussite financière, d'attractivité de la Commune et surtout de satisfaction des habitants, est positif car se sont en effet autant d'items qu'au détour de son analyse à charger, la Chambre ne peut parfois s'empêcher de reconnaître, persiste dans la pertinence de la stratégie qu'elle déploie, avec l'apport propre à chacun de ses résultats, sans toutefois méconnaître l'intérêt du regard porté par la Chambre qui traduit une vision, qui si elle est erronée, comporte des clignotants utiles.

C'est dans ce contexte que la Commune trouve dans les constats menés par la Chambre la preuve de la légitimité, de la pertinence et de l'efficacité de ces choix dans la gestion de la SEMPRO, conteste les analyses juridiques qui fondent l'essentiel des critiques de la Chambre tout en prenant en considération chaque fois que cela lui semble justifié les critiques et remarques constructives ou justifiées de la Chambre.

Par conséquent la réponse de la Commune n'aura pas pour objet de se substituer à celle de la SEMPROM, mais d'apporter l'éclairage particulier de la Collectivité Publique actionnaire, en charge de déterminer par les vertus du suffrage universel, l'intérêt général et public locale.

SYNTHESE

La Commune entend ici préciser qu'elle conteste avec virulence les termes de la synthèse, qui est présentée en avant-première du rapport, synthèse qui, de par les raccourcis, qui lui sont inéluctablement associés, confère davantage de force aux erreurs d'analyse de la Chambre et génère une exigence plus forte encore de correction des injustices ou erreurs alléguées pour rétablir quelques principes et vérités malmenés, du fait d'une méconnaissance de ce secteur d'activité et des entreprises publiques locales qui en ont la charge. C'est vrai de la conclusion relative à la Commune et aux compétences déléguées à l'échelle du territoire, mal appréhendées par la Chambre, dont ça n'est de surcroît pas la mission.

C'est vrai de l'appréciation très critiquable, erronée et inappropriée de la Chambre sur le rôle de la Semprom dans la réalisation des opérations de construction immobilière sur ce qu'elle nomme improprement le foncier social, la Semprom jouant un rôle essentiel dans la reconstruction du patrimoine social à neuf et son financement, l'Etat étant aujourd'hui dans l'incapacité totale de financer le logement social et sa reconstruction sans mobiliser les milliards de l'ANRU.

C'est aussi vrai du modèle économique et financier, soi-disant porteur de risques pour la société et la Commune qui illustre pleinement ce que dénonce la Commune, à savoir la vision subjective et a priori de la Chambre sur l'action de la Commune.

C'est encore vrai de la conclusion de la Chambre sur la mise en œuvre des principes et règles de la commande publique, dont elle livre une vision profondément erronée qui devrait la conduire à relativiser considérablement ses jugements.

TABLE DES MATIÈRES

1 PRÉSENTATION GÉNÉRALE DE LA SEMPRO	9
1.1 Caractéristiques et missions	9
1.2 La gouvernance	9
1.2.1 La représentation quasi exclusive de la commune du Plessis-Robinson au conseil d'administration	9
1.2.2 La rémunération des administrateurs	9
1.2.3 La participation irrégulière à certaines délibérations	9
1.2.4 Les conventions réglementées	11
1.2.5 La récente mise en place d'un règlement intérieur	12
1.3 Les relations avec la commune du Plessis-Robinson, actionnaire majoritaire	17
1.3.1 L'exercice par la SEMPRO de compétences dont son actionnaire majoritaire est dépourvu	18
1.3.2 Les modalités et l'intensité du contrôle exercé par la commune sur la SEMPRO	38
1.4 Les liens avec la SPL 92	38
2 UN CHAMP D'ACTIVITÉ QUI A ÉVOLUÉ DANS LE TEMPS	40
2.1 Une mission historique de bailleur social jusqu'en 2016, prolongée à 2024	40
2.2 Une activité quasi-exclusive d'opérations de promotion depuis 2017	40
2.2.1 Le modèle urbain développé à travers les SCCV	40
2.2.2 Un modèle qui soulève des interrogations	40
2.3 Une forte intervention filialisée dans le secteur du développement économique	42
2.3.1 La SAS Cité-Jardins Commerces (CJC)	46
2.3.2 La SA Immobilière gestion investissement (SAIGI).....	47
2.4 L'ambition d'exporter un modèle robinsonnais à l'échelle internationale	48
3 LA SEMPRO OPÉRATEUR D'AMÉNAGEMENT	49
3.1 Deux exemples d'opérations d'aménagement de fait : Quartiers des architectes et Novéos	50
3.1.1 Des montages juridiques permettant de conduire des opérations d'aménagement	51
3.1.2 Des cessions générant des plus-values et un renchérissement du foncier	52

3.1.3 Des charges imposées aux opérateurs par la SEMPRO	52
3.1.4 L'utilisation d'une comptabilité d'aménagement	56
3.2 Les risques induits par la position d'opérateur d'aménagement de la SEMPRO	56
3.2.1 L'absence de mise en concurrence	56
3.2.2 Un manque de visibilité des projets qui génère des risques	56
 4 LA SITUATION FINANCIÈRE DE LA SEMPRO	 61
4.1 Un modèle économique complexe	61
4.2 Analyse de la situation financière	61
4.2.1 La dégradation du haut de bilan	61
4.2.2 Le compte de résultat	63
4.2.3 Les salaires et charges sociales	65
 5 LA GESTION DES RESSOURCES HUMAINES	 66
5.1 Un effectif réduit en raison d'une forte externalisation des activités fonctionnelles et opérationnelles	66
5.2 Des rémunérations versées sans fondement juridique	66
5.3 Deux ruptures conventionnelles au coût significatif	68
5.4 Des salariés multi-employeurs	68

ANNEXES

1. PRÉSENTATION GÉNÉRALE DE LA SEMPPO

1.1. Caractéristiques et missions

1.2. La gouvernance

1.2.1. La représentation quasi exclusive de la Commune du Plessis-Robinson au conseil d'administration

La Commune prend acte du maintien par la Chambre de ses observations sur la représentation des actionnaires minoritaires de la société au sein du conseil d'administration et maintient qu'aucune règle n'impose la représentation des actionnaires minoritaires au sein du conseil d'administration puisque l'ensemble des actionnaires s'exprime par les assemblées générales.

Les représentants des actionnaires au conseil d'administration sont nommés par l'assemblée générale.

Il n'y a d'ailleurs aucun déséquilibre sur la représentation des actionnaires au sein du conseil d'administration puisqu'elle répond à la proportion des parts du capital détenu par les actionnaires.

Dans tous les cas, cette « *représentation quasi exclusive de la commune du Plessis-Robinson au conseil d'administration* » n'est ni irrégulière, ni gênante pour le fonctionnement de la SEMPPO.

Au demeurant, si l'actionnaire majoritaire se retrouve souvent seul aux conseils d'administration, cela ne lui est nullement imputable.

1.2.2 – La rémunération des Administrateurs

La Commune prend acte des observations de la Chambre qui n'effectue plus aucune critique ou remarque validant la régularité des rémunérations versées même si elle ne peut s'abstenir d'un commentaire sur l'augmentation intervenue sur la période dont le pourcentage en apparence important, s'explique à la fois par la rémunération autrefois très insuffisante allouées aux dirigeants, au regard des missions exercées, et par l'écèlement des rémunérations des nouveaux dirigeants qui les ont précédés avant 2020.

1.2.3 La participation irrégulière à certaines délibérations

Aux paragraphes 25 et 26 de votre rapport, vous indiquez le PDG et les deux vice-présidents de la SEMPPO ont pris part au vote d'une délibération du conseil municipal

de la Commune du Plessis-Robinson en date du 25 novembre 2019 portant sur l'octroi, à la SEMPPO, d'une garantie d'emprunt et d'une avance en compte courant d'associé.

Cette participation serait irrégulière au regard des dispositions des articles L. 1111-6 et L. 1524-5 du CGCT.

Il convient toutefois de relever que l'article L. 1111-6 est une création de la loi n° 2022-217 du 21 février 2022 relative à la différenciation, la décentralisation, la déconcentration et portant diverses mesures de simplification de l'action publique locale, et que le douzième alinéa de l'article L. 1524-5 du code général des collectivités territoriales a été rajouté par l'article 217 de cette même loi :

Toutefois, ils 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 à L. 1411-19.	
	Toutefois, lorsque la société d'économie mixte locale est candidate à l'attribution d'un contrat de la commande publique, ils ne peuvent participer aux commissions d'appel d'offres, ni aux commissions mentionnées à l'article L. 1411-5, ni à la délibération attribuant le contrat. De la même façon, ils ne peuvent participer aux délibérations accordant à cette société une aide régie par le titre Ier du présent livre ou une garantie d'emprunt prévue aux articles L. 2252-1, L. 3231-4 ou L. 4253-1, ni aux délibérations mentionnées aux premier, troisième et dixième alinéas du présent article.

Capture d'écran de l'outil "Comparer" de Légifrance A gauche, version en vigueur du 01 avril 2019 au 23 février 2022 A droite, version en vigueur depuis le 01 août 2022

Aussi, à la date du 25 novembre 2019, il n'existait donc pas de disposition formelle et explicite dans le code général des collectivités territoriales prohibant la participation du PDG et des deux vice-présidents de la SEMPPO à la délibération octroyant une garantie d'emprunt et une avance en compte courant d'associé.

Une éventuelle interdiction de participation résultait indirectement de l'article L. 2131-11 du code général des collectivités territoriales, suivant lequel les délibérations

auxquelles ont pris part un ou plusieurs membres du conseil intéressés à l'affaire qui en fait l'objet, soit en leur nom personnel, soit comme mandataires, sont illégales.

Au jour de l'adoption de la délibération du 25 novembre 2019, l'article L. 1524-5 du code général des collectivités territoriales ne prévoyait pas d'interdiction explicite de participation des élus en fonction de l'objet de la délibération, mais se limitait à préciser que « toutefois, ils 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 à L. 1411-19 », et il n'existait donc pas d'interdiction de principe à ce que les élus exerçant des fonctions au sein de la SEMPRO prennent part à cette délibération.

En conclusion sur ce point, il faut relever qu'en l'absence d'interdiction formelle dans le texte des dispositions alors applicables, rien ne laisser penser, surtout pour les personnes visées par les critiques de la Chambre, qui ne sont pas juristes, que la participation à ces délibérations était interdite.

Si le Parlement a jugé nécessaire d'introduire une interdiction expresse avec la loi n° 2022-217 du 21 février 2022 relative à la différenciation, la décentralisation, la déconcentration et portant diverses mesures de simplification de l'action publique locale, c'est bien que a contrario, avant l'entrée en vigueur de ce texte, la participation aux délibérations pouvait apparaître comme autorisée.

Cependant, la Commune remercie la chambre d'avoir attiré l'attention sur cette difficulté. En effet, la SEMPRO et ses administrateurs, n'avaient jusqu'alors pas été alertés malgré la présence de conseils juridiques appelés à sécuriser la procédure suivie pour l'adoption de ces délibérations.

Si l'irrégularité soulevée par la Chambre était, à l'époque de l'adoption de ces délibérations, uniquement jurisprudentielle (à défaut d'être prévue expressément dans les textes), les conseils juridiques de la SEMPRO auraient dû attirer son attention sur ce point.

C'est d'ailleurs ce qu'a relevé la Chambre dans son rapport :

« La chambre relève que toutes les réunions du conseil d'administration et de l'assemblée générale font l'objet d'une consultation et d'une préparation par des cabinets d'avocats qui n'ont pas contribué à prémunir la SEMPRO contre des risques juridiques et financiers » (paragraphe 102).

De ce fait, la Commune tient à informer la Chambre d'une procédure en responsabilité pour manquement au devoir de conseil des avocats de la SEMPRO chargés de valider le fonctionnement institutionnel de la SEMPRO, en raison du préjudice subi du fait de la présence d'une irrégularité procédurale.

1.2.4 Les conventions réglementées

La Commune prend acte des remarques de la Chambre sur la nécessité de veiller au respect des règles relatives aux conventions réglementées et y souscrit pleinement tout en invitant la Chambre à revoir les recommandations qu'elle effectue en ce domaine.

En effet, les bénéficiaires concernés ont fait l'objet quand cela était requis de conventions réglementées, la forme écrite n'était d'ailleurs pas obligatoire. Au total la Commune approuve la remarque de la Chambre sur l'intérêt de formaliser les relations juridiques et les liens entre structures différentes tout en contestant la qualification péjorative systématiquement utilisé par la Chambre, « la porosité » pour dénigrer les relations entre les structures.

1.2.5 La nécessité mise en place d'un règlement intérieur

La Commune s'étonne de la remarque de la Chambre à cet égard, cet effort d'organisation interne même simultané répondant au déficit de formalisation par ailleurs dénoncé par la Chambre qui décidément choisit toujours la vision critique.

La Chambre relève sur ce point que le conseil d'administration de la SEMPPO a adopté un règlement intérieur « *qui vise à définir les relations entre la commune et la SEMPPO en les inscrivant dans le cadre de prestations intégrées (in house)* ».

Vous estimez que ce règlement n'est pas conforme au droit et à la jurisprudence car « *les SEM ne peuvent toujours pas se trouver dans une situation de quasi-régie vis-à-vis de leurs actionnaires publics* ».

La Commune maintient que cette lecture est parfaitement contraire aux dispositions des articles L. 2511-1 à L. 2511-5 du code de la commande publique et à l'article 12 de la directive 2014/24/UE du Parlement européen et du Conseil du 26 février 2014 sur la passation des marchés publics.

Conformément à l'article L. 2511-1 du code de la commande publique, l'exception in house suppose la réunion des trois conditions cumulatives suivantes :

1. Le pouvoir adjudicateur exerce sur la personne morale concernée un contrôle analogue à celui qu'il exerce sur ses propres services ;
2. La personne morale contrôlée réalise plus de 80 % de son activité dans le cadre des tâches qui lui sont confiées soit par le pouvoir adjudicateur qui la contrôle, soit par d'autres personnes morales que celui-ci contrôle, soit par ce pouvoir adjudicateur et d'autres personnes morales que celui-ci contrôle ;
3. La personne morale contrôlée ne comporte pas de participation directe de capitaux privés au capital, à l'exception des formes de participation de capitaux privés sans capacité de contrôle ou de blocage requises par la loi qui ne permettent pas d'exercer une influence décisive sur la personne morale contrôlée.

S'agissant de la première condition, le même article L. 2511-1 du code de la commande publique précise qu' « *un pouvoir adjudicateur est réputé exercer sur une personne morale un contrôle analogue à celui qu'il exerce sur ses propres services, s'il exerce une influence décisive à la fois sur les objectifs stratégiques et sur les décisions importantes de la personne morale contrôlée. Ce contrôle peut également être exercé par une autre personne morale, qui est elle-même contrôlée de la même manière par le pouvoir adjudicateur* ».

Comme le relevait la conclusion intermédiaire de la partie 1 du rapport d'observations provisoires : « *pour l'essentiel, [la SEMPROM] est administrée par des élus de cette commune qui détient 80% de son capital et huit sièges sur neuf à son conseil d'administration et qui peut, grâce aux conditions de quorum, prendre seule l'ensemble des décisions relatives à la société* ».

Votre rapport relève en outre que :

- L'actionnaire majoritaire dispose de 80 % des parts sociales et 89 % des sièges ;
- Huit administrateurs sur neuf sont membres du conseil municipal du Plessis-Robinson ;
- Le président est obligatoirement un représentant de la Commune ;

- Sur la période sous-revue, les deux vice-présidents sont également représentants de l'actionnaire majoritaire ;
- Les actionnaires minoritaires ne disposent d'aucune représentation au sein du conseil d'administration, à l'exception de la Caisse d'épargne ;
- Les feuilles de présence des assemblées générales (ordinaires, extraordinaires et mixtes) montrent que l'actionnaire majoritaire est souvent seul présent ;
- L'actionnaire majoritaire (la Commune donc) valide à lui seul les comptes annuels et les actes de gestion importants de la SEMPRO.

Cette première condition est assurément remplie en l'espèce.

S'agissant de la deuxième condition, votre rapport présente la SEMPRO comme un « *outil communal* », un « *opérateur de la rénovation urbaine au Plessis-Robinson* ». Le rapport d'observations provisoires précisait que la SEMPRO était une société à qui la Commune « *confie des missions d'intérêt général* ». L'ensemble des opérations immobilières mentionnées par votre rapport s'inscrivent dans ce cadre.

Cette deuxième condition est assurément remplie en l'espèce.

S'agissant de la troisième condition, votre rapport souligne que « *le capital social de la SEMPRO, de 229 500 € en 2021, est composé de 1 500 actions d'une valeur unitaire de 153 €, détenues à 80 % par la commune du Plessis-Robinson, 10 % par la société Caisse d'épargne et de prévoyance d'Île-de-France et le reste par diverses sociétés privées* ».

La SEMPRO comporte donc des participations directes de capitaux privés au capital.

Nonobstant, ces participations ne confèrent aux actionnaires privés aucune capacité de contrôle ou de blocage, la Commune étant actionnaire de la SEMPRO à hauteur de 80 %.

Cette participation est au demeurant requise par le chapitre consacré à la composition du capital des sociétés d'économie mixte du code général des collectivités territoriales (articles L. 1522-1 à L. 1522-3 du code général des collectivités territoriales).

Certes, la doctrine administrative considère que *« la seule circonstance qu'une participation privée serait rendue nécessaire par les articles L. 1521-1 et L. 1522-2 du code général des collectivités territoriales (CGCT) n'est pas suffisante dès lors que le recours à une société d'économie mixte locale (SEML) n'est pas une obligation. En effet, en application de l'article L. 1111-1 du CGCT, les collectivités locales et leurs groupements sont libres d'exercer leurs compétences comme elles l'entendent. Par ailleurs, ce considérant indique que l'exception de quasi-régie n'est établie qu'en cas de participation d'une personne privée spécifique au capital de l'entité, c'est-à-dire expressément identifiée par la loi, ce qui n'est pas le cas des SEML puisque n'importe quel opérateur peut en devenir actionnaire. Les SEML ne répondent donc pas à la qualification d'organismes à adhésion obligatoire d'opérateurs économiques privés spécifiques »*².

La position de la doctrine administrative est fondée sur le considérant 32 de la directive 2014/24/UE précitée suivant lequel :

« Cette exemption ne devrait pas être étendue aux situations où un opérateur économique privé détient une participation directe dans le capital de la personne morale contrôlée dès lors que, dans de telles circonstances, l'attribution d'un marché public sans recourir à une procédure concurrentielle conférerait à l'opérateur économique privé détenant une participation dans le capital de la personne morale contrôlée un avantage indu par rapport à ses concurrents. Toutefois, eu égard aux caractéristiques particulières des organismes publics à adhésion obligatoire, tels que les organisations chargées de la gestion ou de l'exécution de certains services publics, cette règle ne devrait pas s'appliquer dans les cas où la participation d'opérateurs économiques privés spécifiques dans le capital de la personne morale contrôlée est rendue obligatoire par une disposition législative nationale en conformité avec les traités, à condition que cette participation ne donne pas une capacité de contrôle ou de blocage et ne confère pas une influence décisive sur les décisions de la personne

² RM à QE n° 20276, JOAN, 28 janvier 2020, p. 609 reprenant la position développée par la DAJ dans sa fiche « Les contrats conclus entre entités appartenant au secteur public »

morale contrôlée. Il convient en outre de préciser que la participation privée directe dans le capital de la personne morale contrôlée constitue le seul élément déterminant. Par conséquent, le fait que le ou les pouvoirs adjudicateurs de contrôle comportent une participation de capitaux privés ne fait pas obstacle à l'attribution de marchés publics à la personne morale contrôlée, sans appliquer les procédures prévues par la présente directive étant donné que ces participations ne nuisent pas à la concurrence entre les opérateurs économiques privés ».

Précisons, à titre liminaire, que les considérants d'une directive européenne ne sont pas normatifs. Ils n'ont aucune valeur juridique contraignante. C'est pourtant sur ce seul élément que se base la réponse ministérielle citée par le rapport ainsi que la fiche de la DAJ consacrée aux contrats entre entités du secteur public.

La jurisprudence de la Cour de justice est constante sur ce point :

« À cet égard, il y a lieu de rappeler, tout d'abord, que les considérants d'un acte communautaire n'ont pas de valeur juridique contraignante et ne sauraient être utilement invoqués pour déroger aux dispositions mêmes de l'acte concerné ni pour interpréter ces dispositions dans un sens manifestement contraire à leur libellé » (CJCE, 2 avril 2009, *Hauptzollamt Bremen c/ J. E. Tyson Parketthandel GmbH hanse j*, aff. C-134/08 ; v. également CJCE, 24 novembre 2005, *Deutsches Milch-Kontor GmbH c/ Hauptzollamt Hamburg-Jonas*, aff. C-136/04 ou encore CJCE, 19 novembre 1998, *Gunnar Nilsson et autres*, aff. C-162/97).

La position de la doctrine administrative ne reflète donc pas le droit positif.

Pour conclure sur ce point, la position de la Fédération des EPL n'est pas non révélatrice de l'état du droit en vigueur. Il s'agit uniquement d'une association d'élus représentants les diverses entreprises publiques locales, sans aucun pouvoir normatif. Ses prises de position ne sont pas non plus assimilables à de la doctrine administrative.

Ensuite, ni l'article 12 de la directive ni le code de la commande publique n'ont entendu retranscrire dans le droit positif la notion d'organismes publics à adhésion obligatoire. Les dispositions normatives applicables se limitent à évoquer des formes de participation de capitaux privés requises par la loi.

Il y a là une différence fondamentale.

Est-ce que la participation d'opérateurs économiques privés spécifiques dans le capital des SEM est rendue obligatoire par la loi ? La réponse est non, mais cette condition n'est aucunement prévue par le texte.

La seule question à se poser pour déterminer si la troisième condition de l'article L. 2511-1 du code de la commande publique est remplie est donc la suivante : est-ce que la participation de capitaux privés au sein d'une SEM est requise par la loi ? La réponse est assurément affirmative.

En conclusion, contrairement à ce qu'indique votre rapport, les prestations « in house » ne sont pas réservées aux sociétés publiques locales. Les sociétés d'économie mixte peuvent remplir les conditions prévues par le code de la commande publique (voir Michaël Karpenschif. *Les SEML peuvent-elles être in house* ? La Semaine Juridique - Administrations et collectivités territoriales, 2016, n° 39 et JF Sestier, *SEML et in house : le désordre*, AJDA 217. 262).

Tel est le cas de la SEMPPO en l'espèce.

Le règlement de la SEMPPO n'est donc pas critiquable à cet égard. Mais en définitive, cela illustre la vision à priori de la Chambre que dénonce la Commune. C'est en effet, la Ville qui devra décider s'il y a lieu, en cas de relations contractuelles de se conformer ou non aux règles formalisées de la Commande publique, et non pas la SEMPPO, du fait de son règlement.

1.3 La Commune du Plessis-Robinson actionnaire Majoritaire

La Commune prend acte de la description faite par la Chambre et se félicite du constat qu'elle opère sur l'intervention active de la Commune dans le cadre du conseil d'administration et sur la quasi-absence de relations contractuelles dans la période sous revue entre la Ville et la SEMPPO. La Commune partage l'avis de la Chambre sur la nécessité de se doter d'un guide formalisé d'achat public.

En revanche et contrairement à la Chambre elle considère que les règles de la commande publique qui ont fortement évoluées dans la période et ont été étendues à la sphère des EPL ont été respectées par la SEMPPO, l'analyse juridique de la Chambre sur l'application des règles étant rigoureusement contesté par la Commune, ce qui sera développé ultérieurement.

Ainsi au total, la Commune conteste l'affirmation étonnante et contradictoire de la Chambre sur le règlement intérieur qui serait porteur de confusion juridique parce qu'il inscrirait dans le cadre « in House » les prestations commandées par la Ville à la SEMPRO.

La Chambre en déduirait que ce règlement ferait croire, ce n'est qu'elle qui l'a cru, ce qui témoigne d'une curieuse interprétation des règles de la commande publique, que la SEMPRO n'est pas soumise aux règles de la commande publique dès qu'elle opère dans des opérations d'aménagement pour la Commune.

La Commune conteste totalement cette vision tant sur les opérations d'aménagement qui lui sont ainsi prêtées que sur la soumission aux règles de la commande publique de la SEMPRO, à ce titre, indiquant au contraire que si la SEMPRO s'intégrait dans une relation « in House », ce qui ne dit nullement le règlement intérieur, cela renforcerait au contraire ou maintiendrait la soumission de la SEMPRO aux règles de la commande publique vis-à-vis des tiers.

Surtout la Commune s'étonne que la Chambre puisse commettre l'erreur d'imaginer que c'est le règlement intérieur de la SEMPRO, quel qu'il soit qui pourrait présider au choix par la Commune des règles de la commande publique qu'elle applique lorsqu'elle contracte avec la SEMPRO.

C'est méconnaître les rôles respectifs du pouvoir adjudicateur et de son cocontractant. Le règlement ayant simplement pour objet de rappeler les clauses qui en vertu des règles juridiques applicables doivent obligatoirement figurer dans les différents contrats publics qu'elle est susceptible de passer.

1.3.1 - L'exercice par la SEMPPO de compétences dont son actionnaire majoritaire est dépourvu.

Cette affirmation en titre, n'est pas à double égard acceptée par la Commune. Elle conteste aussi les conséquences qui en sont tirées par la Chambre, notamment sur la gouvernance et l'entrée au capital de la société par substitution à la Commune du Territoire, qui sont erronées en droit et en fait.

La Commune entend réitérer qu'elle n'exerce pas d'activité d'aménagement bien qu'elle dispose de la clause de la compétence générale, la loi et la jurisprudence en matière de délégation et de droits de l'intercommunalité, n'interdisant d'ailleurs jamais en conformité avec le principe constitutionnel de la libre administration des collectivités locales la reprise par le délégant d'une compétence transférée par le délégataire.

Surtout la Commune entend rappeler qu'elle n'exerce, comme elle l'a abondamment développé dans sa réponse jointe aux observations définitives de la Chambre lors du contrôle Ville, en aucune manière, de façon irrégulière la compétence aménagement, réalisant en droit selon la jurisprudence du conseil d'État de la construction ambitieuse et une gestion de son patrimoine (*Annexe 3 Réponse de la Commune au Rapport d'observations définitives au contrôle des comptes et à la gestion de la Commune*)

Surtout elle conteste à la Chambre la compétence pour juger de la légalité en dernier ressort en lieu et place du Conseil d'État, ou pour intervenir en opportunité sur les choix de gestion qui appartiennent, comme le rappelle le président Moscovici qui définit le cap des juridictions financières, aux élus locaux issus du suffrage universel, auxquels la Chambre ne doit pas se substituer.

Les remarques faites par la MRAE cité par la Chambre ne sauraient être considérées comme des vérités révélées et traduisent d'ailleurs de sa part une certaine méconnaissance du droit applicable tel que l'établit et le démontre la jurisprudence du Conseil d'État.

Ainsi vous trouverez ci-après une analyse juridique qui à l'inverse de la vision de la MRAE conforte la stratégie de la Commune sur le thème même de l'environnement et contredit largement la validité de l'avis de la MRAE.

Observations sur l'avis MRAE n° APJIF 2022-047 du 29 juin 2022

1. Aux termes de l'avis visé en objet, l'une des recommandations de l'Autorité environnementale est d' :

« Etendre le périmètre de l'étude d'impact du projet au Parc Technologique, voire à l'orientation d'aménagement et de programmation (OAP), et élargir la zone d'étude pour intégrer dans l'analyse les mutations du secteur Noveos, du Parc des sports et du Parc technologique, ainsi que les autres évolutions connues pouvant affecter la réalisation du projet et/ou la qualité de vie de ses futurs habitants ;

[...]

En conclusion, l'Autorité environnementale recommande d'élargir le périmètre du projet, a minima au Parc Technologique, voire à l'OAP et d'étendre la zone d'études pour intégrer dans l'analyse les autres évolutions connues pouvant affecter la qualité de vie de ses futurs habitants.

L'Autorité environnementale recommande de :

- Présenter dans l'étude d'impact un plan masse incluant le Parc technologique sur lequel le projet prévoit de s'implanter et les projets voisins en cours de réalisation ainsi que la structuration des espaces publics de l'ensemble du quartier ;

- Mieux justifier l'intégration de l'opération dans son environnement urbain et paysager, en étayant l'analyse paysagère par des vues et perspectives contextuelles, notamment depuis le site classé de la bibliothèque de Clamart.

2. Cette Recommandation est justifiée comme suit (par référence à l'Avis de la MRAE du 24 juillet 2020, sur le projet Descartes situé dans la zone Novéos) :

■ Périmètre du projet

Il est indiqué que le projet est conçu « pour s'intégrer dans un ambitieux projet urbain visant à terme la requalification du Parc Technologique ». L'Autorité environnementale constate que ce projet de requalification urbaine n'est pas décrit dans l'étude d'impact. Or, en application de l'article L.122-1-1 du code de l'environnement, « lorsqu'un projet est constitué de plusieurs travaux, installations, ouvrages ou autres interventions dans le milieu naturel ou le paysage, il doit être appréhendé dans son ensemble, y compris en cas de fractionnement dans le temps et dans l'espace et en cas de multiplicité de maîtres d'ouvrage, afin que ses incidences sur l'environnement soient évaluées dans leur globalité ».

L'étude d'impact se limite à un périmètre d'étude réduit, alors qu'il est nécessaire de prendre en compte une zone d'études élargie, permettant ici d'appréhender les mutations des zones d'activité Noveos et du Parc Technologique et les évolutions potentiellement envisagées (nouvelle population, besoins de nouveaux équipements, requalification des voiries ou modification du schéma des bus par exemple). Il est à noter qu'à ce jour aucune évaluation environnementale n'a été menée sur le périmètre global de requalification³.

3.

Pour l'Autorité environnementale, en l'absence de précisions sur le phasage des opérations visant la mutation globale du secteur, le dossier ne permet pas de garantir que les futurs habitants ne seront pas conduits à vivre plus ou moins durablement dans un environnement sans aménités, avec des services et des possibilités de déplacement en modes actifs limités et dissuasifs. Cette situation potentiellement générée par une conception trop réductrice du projet d'aménagement, notamment dans son phasage et son périmètre, n'est ni évaluée, ni prise en compte dans l'étude d'impact.

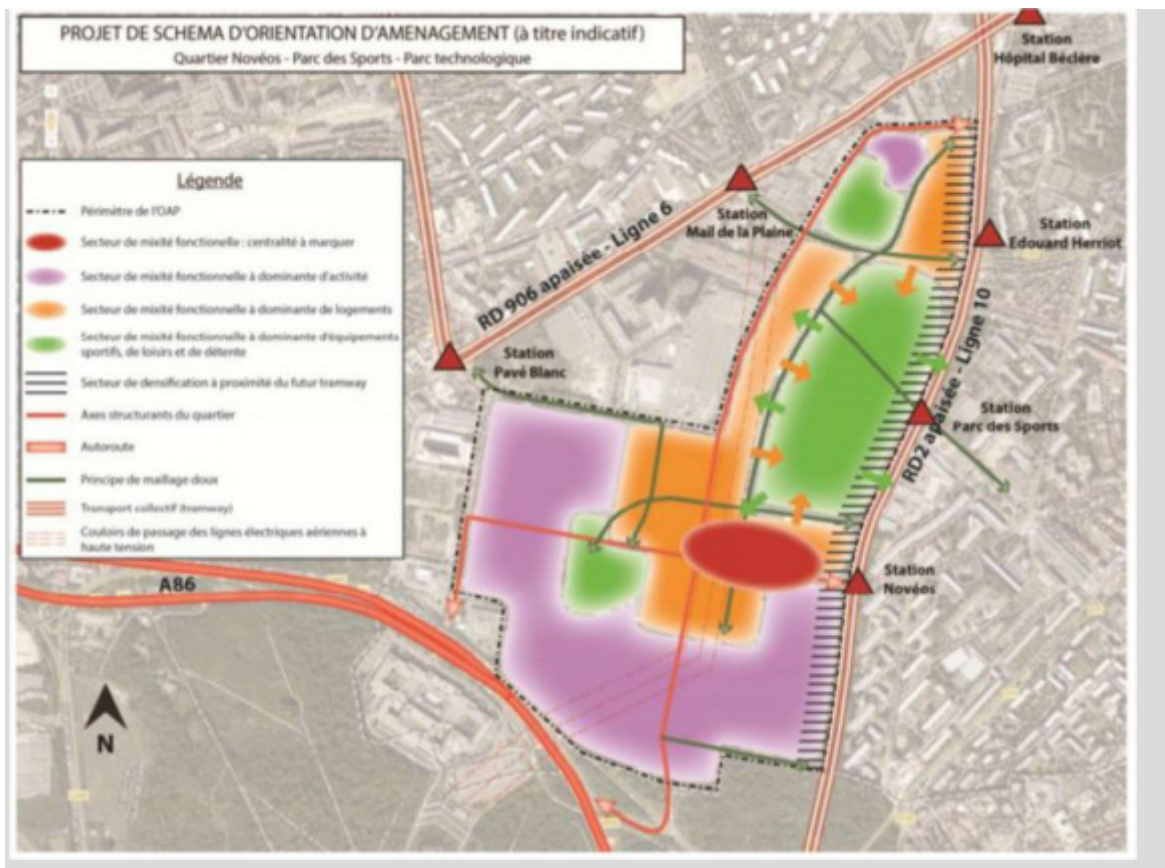
En outre, au-delà de la nécessité de prendre en compte un périmètre de projet suffisamment élargi, les effets cumulés du projet avec ceux d'autres projets nécessitent d'être analysés à l'échelle de l'ensemble du secteur ouest de la ville et pour le moins à l'échelle de l'OAP « Secteur Noveos, Parc des sports et Parc technologique ». Des compléments devront donc être apportés sur l'évaluation des incidences globales (cf chapitre 3.6- Les effets cumulés).

(2) L'Autorité environnementale recommande d'élargir le périmètre du projet, a minima au Parc Technologique, voire à l'OAP et d'étendre la zone d'études pour intégrer dans l'analyse les autres évolutions connues pouvant affecter la qualité de vie de ses futurs habitants.

Réponse :

Cette Recommandation appelle la réfutation suivante, en droit comme en fait.

3. Le projet s'implante sur une unité foncière incluse dans le périmètre d'une Orientation d'aménagement et de programmation (OAP) sur le territoire de la Commune du PLESSIS-ROBINSON (OAP Novéos), qui prévoit, au Nord, la réalisation d'un secteur de mixité fonctionnelle à dominante de logements dans le secteur du Parc Technologique :



Le porteur de projet a précisé à l'Autorité environnementale (Compléments d'information sur la demande au cas par cas – Novembre 2021) :

Au travers de l'Orientation d'Aménagement et de Programmation (OAP) de Novéos et de du PADD, la volonté de la Ville est d'introduire de la mixité fonctionnelle au sein de ces quartiers, notamment sur le Parc technologique.

Le présent cas par cas concerne le lot A qui prévoit la construction d'environ 315 logements soit 20.000 m² SDP dont 10% de logements sociaux. Le stationnement représentera environ 460 places réparties sur 2 à 3 niveaux de sous-sol (soit des terrassements de 9m).



En droit :

L'article L.122-1 alinéa du Code de l'environnement, prévoit que :

« Lorsqu'un projet est constitué de plusieurs travaux, installations, ouvrages ou autres interventions dans le milieu naturel ou le paysage, il doit être appréhendé dans son ensemble, y compris en cas de fractionnement dans le temps et dans l'espace et en cas de multiplicité de maîtres d'ouvrage ».

L'objectif est d'évaluer les incidences d'un projet « dans leur globalité », en présence d'un projet unique. Des travaux qui, pris individuellement, ne relèveraient pas de l'évaluation environnementale, s'y trouvent ainsi soumis s'ils se rattachent à un projet unique.

Pour réfuter la Recommandation précitée, il sera relevé que le permis de construire ne s'inscrit dans aucune opération d'aménagement, au sens du Code de

l'urbanisme (I), pas plus qu'il n'entretient de liens suffisants avec les projets connexes qui caractériseraient l'existence d'un projet unique (II).

I. Les opérations privées de constructions dans le Parc Technologique ne forment pas une opération d'aménagement au sens du Code de l'urbanisme.

4. Aux termes de l'article L.300-1 du Code de l'Urbanisme :

« Les actions ou opérations d'aménagement ont pour objets de mettre en oeuvre un projet urbain, une politique locale de l'habitat, d'organiser la mutation, le maintien, l'extension ou l'accueil des activités économiques, de favoriser le développement des loisirs et du tourisme, de réaliser des équipements collectifs ou des locaux de recherche ou d'enseignement supérieur, de lutter contre l'insalubrité et l'habitat indigne ou dangereux, de permettre le renouvellement urbain, de sauvegarder ou de mettre en valeur le patrimoine bâti ou non bâti et les espaces naturels, notamment en recherchant l'optimisation de l'utilisation des espaces urbanisés et à urbaniser.

L'aménagement, au sens du présent livre, désigne l'ensemble des actes des collectivités locales ou des établissements publics de coopération intercommunale qui visent, dans le cadre de leurs compétences, d'une part, à conduire ou à autoriser des actions ou des opérations définies dans l'alinéa précédent et, d'autre part, à assurer l'harmonisation de ces actions ou de ces opérations ».

Le Commissaire du Gouvernement Serge Lasvignes dans ses conclusions sous Conseil d'Etat Section, 28 juillet 199 (Commune de Chamonix-Mont-Blanc, requête n°124099), a défini l'opération d'aménagement comme :

« Une action volontariste. On isole une partie du territoire urbain. On se fixe un objectif d'urbanisation. Pour l'atteindre, on prépare le terrain, c'est-à-dire que l'on restructure le parcellaire et qu'on le dote d'équipements adaptés au bit à atteindre. Enfin, on substitue aux normes du plan d'occupation des sols une planification positive qui n'est que l'expression sous la forme d'un règlement du choix d'urbanisme initial.

C'est l'ensemble de cette démarche qui fait apparaître un aménagement au sens plein de ce terme, c'est-à-dire effort d'organisation et d'agencement d'une portion du territoire »

Ces caractéristiques, propres à une opération d'aménagement, attestent « *d'une logique d'une nature différente de celle qui préside à une opération de construction même ambitieuse* » (Serge Lasvignes, op. cit.).

La notion d'opération d'aménagement suppose donc plusieurs caractéristiques essentielles et cumulatives :

1. Une intervention foncière de la part de la personne publique ;
2. La réalisation d'équipements publics correspondant aux besoins engendrés par le programme de constructions, outre des actes et travaux de démolitions, de constructions et d'aménagements propres à des projets privés ;
3. Une implication effective de la personne publique aux différents stades de l'opération, au moyen d'un programmation d'ensemble et la mise en oeuvre :
 - d'un pouvoir de définition du programme des constructions et des équipements ;
 - d'un pouvoir de direction qui excède le simple contrôle du respect de la norme urbanistique ;
4. L'opération devant porter sur une échelle suffisante en termes de superficie de terrain d'assiette et de surfaces construites ou requalifiées.

5. Par rapport à la définition dégagée en 1993 par le Conseil d'Etat, il importe de relever que désormais le PLU (à la différence des POS) comporte une dimension programmatique et pré opérationnelle, notamment au moyen des OAP, ce qui conduit à relativiser le troisième indice tenant à la définition d'un programme d'ensemble.

En effet, la définition même de la notion d'OAP comprend des éléments d'aménagement et de programme (article R.151-6) :

« Les orientations d'aménagement et de programmation par quartier ou secteur définissent les conditions d'aménagement garantissant la prise en compte des qualités architecturales, urbaines et paysagères des espaces dans la continuité desquels s'inscrit la zone, notamment en entrée de ville.

Le périmètre des quartiers ou secteurs auxquels ces orientations sont applicables est délimité dans le ou les documents graphiques ».

Pour autant, en adoptant des OAP applicables à un secteur délimité dans le PLU, l'autorité compétente ne crée pas *ipso facto* une opération d'aménagement, précisément parce que ces OAP tendent à orienter les programmes privés de construction et d'aménagement, sans que la personne publique ait à recourir à l'implication qui caractérise l'opération d'aménagement.

A meilleure preuve, le Code de l'urbanisme réserve un cadre particulier aux OAP destinées à encadrer une opération d'aménagement telle qu'une ZAC (article R.151-8) :

« Les orientations d'aménagement et de programmation applicables à une zone d'aménagement concerté créée par la délibération d'approbation du plan local d'urbanisme en application de l'article L. 151-7-2 comportent au moins :

1° Le schéma d'aménagement de la zone d'aménagement concerté qui en précise les principales caractéristiques d'organisation spatiale ;

2° Le programme global prévisionnel des constructions à édifier dans la zone d'aménagement concerté ;

3° La mention du régime applicable au regard de la part communale ou intercommunale de la taxe d'aménagement dans cette zone ».

Observation n°1 :

L'existence d'une OAP n'a donc pas d'incidence directe sur la qualification d'opération d'aménagement.

Il n'est donc pas pertinent, dans l'avis de la MRAE, d'en tirer une quelconque conséquence au regard du périmètre de l'évaluation environnementale relative au permis de construire ADIM.

6. Ce sont, en définitive les indices tenant à la maîtrise foncière et à la programmation et/ou la réalisation (ou la remise) d'équipements publics, ainsi que l'ampleur du programme, qui caractérisent et déterminent l'opération d'aménagement au sens de l'article L.300-1 du Code de l'urbanisme.

A cet égard, les équipements publics doivent être clairement différenciés des équipements collectifs, propres à l'opération de construction.

Pour rappel, la distinction entre équipement public et équipement propre, s'opère (outre le critère organique de la maîtrise d'ouvrage publique ou privée) au moyen d'un critère fonctionnel déterminant, systématisé par la jurisprudence :

« Seul peut être mis à la charge du bénéficiaire d'une autorisation de lotir le coût des équipements propres à son lotissement. Dès lors que des équipements excèdent, par leurs caractéristiques et leurs dimensions, les seuls besoins constatés et simultanés d'un ou, le cas échéant, plusieurs lotissements et ne peuvent, par suite, être regardés comme des équipements propres au sens de l'article L.332-15, leur coût ne peut être, même pour partie, supporté par le lotisseur » (Conseil d'Etat, 17 mai 2013, Société Isère Développement Environnement, requête n°337120, aux Tables du Recueil Lebon).

Ce n'est que lorsque ces équipements répondent à un besoin autre que celui des constructions, qu'ils perdent la qualité d'équipements propres, pour relever de la maîtrise d'ouvrage publique des autorités compétentes.

Ainsi, lorsqu'un ensemble de constructions nécessite la réalisation d'une voirie qui desservira non seulement les immeubles, mais répondra également aux besoins des habitants du quartier et des constructions limitrophes, alors, cette voirie est dite primaire. En pareille hypothèse seulement, la voie n'est pas un équipement propre ; il s'agit au contraire d'un équipement public. Il en va de même des réseaux d'assainissement, par exemple.

De même, dans des secteurs où la capacité des équipements publics est insuffisante, l'ouverture à l'urbanisation est conditionnée au renforcement des ouvrages publics. Pour autant, l'ouverture à l'urbanisation des terrains classés en 1AU n'est pas nécessairement ni automatiquement constitutive d'une opération publique d'aménagement, au sens de l'article L.300-1 du Code de l'urbanisme. Il est en effet extrêmement courant qu'un secteur classé en 1AU soit urbanisé dans le cadre d'un lotissement (permis d'aménager) ou d'un permis de construire valant division (voire même d'un ou de plusieurs permis de construire donnant lieu à division primaire) sans que l'opération revête un caractère public.

7. Autrement posé : lorsque des constructions – et il peut s'agir de programmes très importants – nécessitent des équipements qui leur sont propres (réseaux, voiries internes), les constructeurs peuvent réaliser ces ouvrages et décider, le cas échéant, leur transfert à la personne publique gestionnaire, une fois ces ouvrages achevés.

Il s'agit alors d'une opération privée de construction, qui peut être d'envergure, comportant des équipements propres. Le critère de l'ampleur du projet n'est donc pas un critère suffisant pour caractériser l'opération d'aménagement.

C'est donc le critère tenant à l'existence d'équipements publics par nature qui détermine fondamentalement la frontière entre opération privée (lotissement notamment) et publique d'aménagement : lorsqu'une opération de constructions comprend la réalisation d'ouvrages qui sont par nature conçus, calibrés et réalisés pour répondre à des besoins qui excèdent ceux des futurs habitants ou occupants, alors, l'opération relève de l'article L.300-1 du Code de l'urbanisme.

C'est ainsi que la Cour administrative d'appel de Lyon a qualifié de concession d'aménagement la cession avec charges conclue au terme d'une procédure d'AMI ayant pour objet la réalisation, conformément aux souhaits de la commune de Dijon, de la Cité internationale de la gastronomie et du vin. La Cour a ainsi jugé que :

« Le contrat de cession par la commune d'un terrain de son domaine privé conclu avec la société Eiffage, assortie d'une obligation de travaux qui répond aux besoins qu'elle a précisément exprimés, et qui impose à l'aménageur de remettre à la commune, après réalisation, les voies et espaces communs, vaut concession d'aménagement » (CAA Lyon, 28 février 2019, Bichot, requête n°16LY02954).

Ainsi, les charges grevant la cession sont susceptibles de caractériser la réponse au besoin de la collectivité et, partant, l'existence d'une concession d'aménagement.

Inversement, lorsque le contrat de cession d'un terrain communal se borne à reprendre les caractéristiques établies à la seule initiative de l'acquéreur, et que la description du projet n'est pas assortie de sanctions, l'opération constitue une vente de droit commun ; le risque de requalification en opération d'aménagement est alors écarté, alors même lorsque les voiries sont rétrocédées à la collectivité (CAA Bordeaux, 18 décembre 2014, SAS SODEC, requête n°13BX02024, inédit).

8. A titre d'illustration, un permis d'aménager a été délivré dans l'Ilot DESCARTES, prévoyant la réalisation d'un programme préalablement défini par l'Aménageur (EIFFAGE), développant une surface de plancher totale d'environ 48.000 m², essentiellement à destination d'habitation sur une assiette foncière de 26.352 m².

Plusieurs travaux et équipements propres d'infrastructures et de superstructures doivent être réalisés dans le périmètre. La Commune du Plessis-

Robinson n'est pas maître d'ouvrage d'équipements publics qui seraient rendus nécessaires par le programme privé de construction.

De même, dans le cas du Parc Technologique, les équipements d'infrastructure notamment, ne sont pas calibrés pour répondre à d'autres besoins que ceux générés par les futures constructions.

Il n'est pas prévu de réaliser des équipements publics, et aucun PUP n'est conclu, pas plus que ne sont requises des participations d'urbanisme particulières.

En outre – et à la différence de l'Ilot DESCARTES – il n'y a pas d'intervention foncière (et notamment, pas de division foncière) dans le Parc technologique.

Observation n°2 :

L'opération du Parc Technologique ne constitue pas une opération publique d'aménagement, au sens de l'article L.300-1 du Code de l'urbanisme, dès lors qu'une condition essentielle fait défaut : celle tenant à la programmation et à la réalisation d'équipements publics.

En effet, les équipements d'infrastructure rendus nécessaires par le programme des constructions répondent strictement aux besoins propres des permis de construire.

De plus aucune division foncière n'est opérée.

Il s'agit donc d'une opération privée de construction, sans division foncière, relevant d'un permis de construire unique.

II. Les constructions sur le Parc Technologique ne forment pas un projet unique au sens de l'article L.122-1 du Code de l'environnement.

Si les autorisations d'occupation de sols et les travaux qu'elles autorisent ne s'inscrivent pas dans une opération d'aménagement, les opérations privées de construction (constructions sur les Lots A-B-C1-C2-D-E) forment-elles un projet d'ensemble, au sens du Code de l'environnement ?

9. L'article L.122-1 dispose, en son dernier alinéa de son III que :

« Lorsqu'un projet est constitué de plusieurs travaux, installations, ouvrages ou autres interventions dans le milieu naturel ou le paysage, il doit être appréhendé dans son ensemble, y compris en cas de fractionnement dans le temps et dans l'espace et

en cas de multiplicité de maîtres d'ouvrage, afin que ses incidences sur l'environnement soient évaluées dans leur globalité ».

L'objectif est d'évaluer les incidences « *dans leur globalité* » de ce qui constitue alors un projet unique, nonobstant la multiplicité des maîtres d'ouvrage.

Selon le *Guide d'interprétation de la réforme du 3 août 2016* publié en août 2017 par le Commissariat général au développement durable (CGDD) du Ministère de l'écologie (p. 19-21), l'objet de cette mention est d'évaluer « *globalement les incidences des projets concourant à la réalisation d'un même programme de travaux, d'aménagement ou d'ouvrages* ».

Des travaux qui, pris individuellement, ne relèveraient pas de l'évaluation environnementale, s'y trouvent ainsi soumis s'ils se rattachent à un projet d'ensemble unique.

La difficulté est toutefois de déterminer si plusieurs travaux, ouvrages ou interventions doivent ou non être considérés comme se rapportant à un « projet unique » ou « projet global ».

10. Pour ce faire, le *Guide d'interprétation de la réforme du 3 août 2016* précité indique qu'il convient d'abord de tenir compte de l'objectif poursuivi par les travaux et activités pour déterminer s'ils relèvent d'un même projet.

Ce critère est également retenu par l'autorité environnementale du Conseil général de l'environnement et du développement durable (AE-CGEDD) dans son rapport d'activité 2017 (page 29) et par les travaux parlementaires de la loi n° 2018-148 du 2 mars 2018 de ratification de l'ordonnance n° 2016-1058 du 3 août 2016 (Rapport n° 8 (2017-2018) du sénateur Alain Fouché fait au nom de la commission de l'aménagement du territoire et du développement durable du Sénat).

Toutefois, le Guide précité du CGDD ne se limite pas au critère de l'objectif poursuivi et recommande de prendre en considération :

- La proximité géographique ou temporelle,
- La similitude et les interactions des composantes du projet entre elles,
- L'objet et la nature des opérations.

En pratique, le CGDD considère qu'un même projet peut être fractionné dans l'espace et le temps et, surtout, donner lieu à une multiplicité de maîtres d'ouvrage, tout en constituant un projet unique (pour la détermination du seuil de l'étude d'impact au cas par cas ou obligatoire).

11. Le Conseil d'Etat avait déjà été amené à se prononcer sur la notion de « projet » dans son arrêt *Commune de la Turballe* (28 novembre 2018 requête n°419315, aux Tables du Recueil Lebon) relatif à un permis d'aménager un lotissement qui était prévu dans le premier de trois sous-secteurs d'une zone dont le PLU avait prévu l'ouverture à l'urbanisation. Le Conseil d'Etat avait censuré le juge des référés qui avait estimé que le projet à prendre en compte était non pas ce seul projet de lotissement, mais l'ensemble du projet d'urbanisation de cette zone.

Par un arrêt du 1er février 2021 (*SNC Le Castellet-Faremberts*, requête n°429790), le Juge confirme que les prévisions du document d'urbanisme ne constituent en principe pas un critère pertinent ou suffisant pour identifier un projet et, d'autre part, retenir une lecture restrictive des dispositions de l'article L.122-1 III du code de l'environnement.

Le juge du fond avait en effet reproché à la société Le Castellet-Faremberts de n'avoir pas pris en compte un second projet de construction de logements sociaux situé sur une parcelle voisine du projet de construction litigieux, pour décider de ne pas soumettre ce dernier à examen au cas par cas. En effet, la somme des surfaces de plancher créées par ces deux opérations excédait le seuil de 10.000 m² (surface de plancher ou emprise) ce qui aurait alors soumis le projet à un examen au cas par cas au titre de la rubrique 39 du tableau précité.

Suivant cette interprétation, le dossier de demande de permis de construire aurait dû inclure l'étude d'impact réalisée, ou la décision de dispense de l'Autorité environnementale.

12. Pour retenir l'existence d'un « *projet global commun* », le Tribunal administratif avait relevé les trois circonstances suivantes :

- Les deux opérations avaient la même finalité de construction de logements sociaux ;
- Le premier projet faisait apparaître dans son dossier de demande de permis de construire deux passages menant au terrain d'assiette du second projet ;

- Les deux opérations s'inscrivaient dans un projet d'urbanisation de la zone, tel que prévu par le PLU.

Le Conseil d'Etat a censuré ce raisonnement pour erreur de droit.

Dans ses conclusions sous cet arrêt, le Rapporteur public a clairement entendu neutraliser l'indice lié à la programmation d'aménagement lorsqu'elle procède du PLU (au moyen d'une OAP notamment) :

« Le fait que le PLU ait envisagé un certain zonage pour certains types d'aménagements peut le cas échéant être appréhendé dans le cadre de l'évaluation environnementale des plans et programmes prévue par la directive 2001/42/CE. Mais il ne peut pas être un indice de ce que plusieurs projets réalisés ou réalisables dans le cadre de cette planification d'urbanisme constitueraient en réalité un seul projet fractionné au sens du III de l'article L.122-1 ».

Observation n°3 :

Deux projets de construction ne peuvent donc pas être considérés comme relevant d'un même projet au seul motif qu'ils s'inscrivent dans un projet d'urbanisation délimité dans le PLU (OAP notamment).

La circonstance que le PLU comporte une OAP sur un secteur, dans le périmètre duquel les permis de construire ou d'aménager s'inscrivent, n'est pas un indice de projet global ou unique.

A nouveau la MRAE se réfère à tort à l'OAP Novéos pour justifier sa Recommandation.

13. Le juge administratif ajoute que l'Autorité environnementale doit rechercher si « *des liens de nature à caractériser le fractionnement d'un projet unique* » existent entre les différents travaux et activités prévus par les autorisations (permis de construire ou permis d'aménager).

Observation n°4 :

C'est à l'Autorité environnementale de prouver l'existence d'un projet unique et qu'un fractionnement a été réalisé entre les différentes composantes d'une même opération.

Le fractionnement ne se présume pas et l'inscription de plusieurs projets similaires (logements par exemple) dans une programmation d'aménagement figurant au PLU (OAP) n'est pas un indice suffisant.

Plusieurs opérations distinctes forment un projet unique ou global, au sens du Code de l'environnement, si elles présentent :

Des similitudes et procèdent d'une programmation préalable ;

Des liens fonctionnels et/ou juridiques ;

Une proximité géographique et temporelle susceptible d'engendrer des interactions ou des incidences entre elles.

14. A cet égard, si l'on se réfère au précédent de l'évaluation environnementale du permis d'aménager de l'Ilot DESCARTES (EIFFAGE) il apparaît que l'Autorité environnementale a entendu se placer sur une lecture très extensive de l'échelle du projet. C'est ainsi que l'Avis en date du 24 juillet 2020 pose comme postulat que toute opération de construction dans le Secteur NOVEOS doit être évalué à l'échelle de cette opération (qu'il qualifie, sans aucune démonstration, d'opération d'aménagement) :

Le présent avis porte sur l'étude d'impact du projet d'aménagement résidentiel de l'îlot Descartes au sein de la zone d'activité Novéos dans le sud de la commune du Plessis-Robinson (92). Il est émis dans le cadre de la demande de permis d'aménagement déposé par la société Eiffage aménagement.

Le projet consiste en l'aménagement d'un site d'activités en 750 logements répartis en 6 lots (48 000 m² de surface de plancher) du R+2 au R+7 et 2 niveaux de sous-sol de parkings (1 100 places), positionnés autour d'espaces publics incluant notamment un plan d'eau artificiel d'une surface de 3 900 m². Cette opération constitue l'un des premiers projets résidentiels au sein de l'opération d'aménagement Novéos qui prévoit à terme 4 500 logements. La MRAe souligne que c'est cette opération d'ensemble qui est susceptible d'être le projet à retenir au sens de l'évaluation environnementale, en application de l'article L.122-1 du code de l'environnement : elle recommande de justifier le choix de considérer qu'il s'agit de deux projets distincts et non d'un projet unique au titre de l'évaluation environnementale.

Le projet est situé à cheval sur deux zones du PLU : la zone UF (qui est destinée à répondre aux besoins des entreprises et possibilités de développer une mixité fonctionnelle) et la zone Uha⁷ (requalification de Noveos en un quartier mixte). L'OAP « Novéos » du PLU prévoit à terme l'aménagement de 28 000 m² de surfaces commerciales pour 4 500 logements. La MRAe souligne que c'est cette opération d'ensemble qui est susceptible d'être le projet à retenir au sens de l'évaluation environnementale, en application de l'article L.122-1 du code de l'environnement : elle recommande de justifier le choix de considérer qu'il s'agit de deux projets distincts et non d'un projet unique au titre de l'évaluation environnementale.

L'étude d'impact ne précise pas l'impact du second projet de logement sur l'attrait de la zone pour de nouvelles activités et sur le maintien des activités actuelles.

L'étude d'impact ne précise pas la part de logements sociaux prévus dans le projet, alors que l'un des objectifs de l'OAP⁸ est de développer un quartier accessible à tous et de s'inscrire dans l'approche notamment sociale de la ville.

L'étude d'impact ne permet pas de conclure quant à la capacité du projet à offrir un cadre de vie attractif pour les habitants de ce quartier de logement enclavé au centre d'une zone d'activité. La future offre de commerces et d'équipements publics au sein de la zone « Novéos » n'est pas précisée dans l'étude d'impact.

La MRAe recommande de préciser les projets d'activités commerciales et d'équipements publics au sein de la zone d'activité Novéos et l'impact du projet d'aménagement de l'îlot Descartes sur la poursuite et le développement des activités économiques.

L'Avis de la MRAE sur l'îlot DESCARTES expose que :

Il faut noter que la MRAE s'est montrée prudente au moment d'identifier l'échelle du projet au sens de l'article L.122-1 du Code de l'environnement (« *cette opération d'ensemble est susceptible d'être le projet à retenir au sens de l'évaluation environnementale* »).

15. Or en l'espèce, le seul lien entre le permis de construire ADIM sur le Lot A du Parc technologique avec les autres projets dans le périmètre du Parc Technologique, et a fortiori avec les projets dans la zone d'activités NOVEOS, tient à leur inclusion dans l'OAP NOVEOS du PLU.

Il n'existe en revanche :

- Aucun lien fonctionnel,
- Aucune interdépendance, entre le Lot A (permis de construire ADIM) et les permis de construire des autres lots dans le Parc Technologique ;
- Ni *a fortiori* avec le permis d'aménager EIFFAGE (îlot DESCARTES).

De même, le permis de construire du Lot A (ADIM) ne comporte pas de participation particulière à un programme d'équipements publics qui serait de nature à induire l'existence d'une opération de requalification d'ensemble du site.

Préalablement, aucune division foncière n'est intervenue dans le Parc Technologique, le projet s'implantant sur une unité foncière déjà existante.

Chaque terrain (ou lot) est donc juridiquement et fonctionnellement autonome. Dans le périmètre du secteur dénommé Parc technologique, l'unique lien entre le permis de construire ADIM avec les autres projets autorisés ou susceptibles de l'être tient donc à l'OAP du PLU.

Les permis de construire et les projets s'y rapportant, dans le périmètre du Parc technologique, ne forment donc pas ensemble une opération unique au sens de l'article L.122-1 du Code de l'environnement.

A fortiori, il n'existe aucun lien de quelque nature que ce soit, entre le projet ADIM et les projets d'aménagement et/ou de constructions (permis d'aménager et de construire) situé dans le périmètre de la zone d'activités NOVEOS.

Ces quartiers sont éloignés les uns des autres et ne sauraient constituer le périmètre d'une seule et même opération, faute d'équipements publics programmés en commun.

Ces quartiers sont visés à différents titres par le PLU (OAP, plans masse, périmètre d'étude) et il n'est imposé aucun calendrier d'aménagement d'ensemble qui créerait une interdépendance ou une conditionnalité dans les phases d'aménagement de chacun de ces secteurs.

Conclusion sur la Recommandation 2 de l'Avis de la MRAE n°APJIF2022-047 :

Le permis de construire ne s'inscrit ni dans une opération d'aménagement, pas plus qu'il ne constitue un élément d'un projet unique, nonobstant l'intégration du terrain d'assiette dans l'OAP Novéos.

L'application de l'article L.122-1 du Code de l'environnement, telle que précisée par le Conseil d'Etat, n'impose donc pas de procéder à une évaluation des incidences du projet à l'échelle du Parc Technologique - voire d'appréhender les mutations de la zone d'activités Novéos - ni d'élargir l'évaluation environnementale « sur le périmètre global de requalification » du Parc Technologique.

La Ville s'étonne des remarques de la Chambre qui prête à la SEMPRO des intentions au lieu de s'en tenir aux faits et aux pièces juridiques.

La SEMPRO au travers de participations financières très minoritaires dans des SCCV ne peut ni au plan juridique ni au plan financier ni au plan stratégique ni au plan urbain être en situation de conduire des opérations d'aménagement que ce soit sur le quartier Ledoux ou Novéos.

La Chambre commet une erreur de considérer que le PLU voté par la Commune qui fixe pour ambition la « rénovation urbaine de certains quartiers » avec « la volonté d'agir tant sur la qualité urbaine que sur la mixité de l'habitat ou l'activité économique » correspond nécessairement aux dispositions au demeurant très vagues de l'article L300-1 relatif aux opérations d'aménagement ce qui reviendrait à faire de tout propriétaire privé respectant le PLU sur sa propriété un aménageur. Une telle interprétation est bien évidemment juridiquement fautive, que ce soit, une personne physique, une personne morale de droit privé ou une société d'économie mixte. C'est là confondre « opération d'aménagement » et « permis d'aménager ». Faut-il le rappeler le permis d'aménager est simplement le nom donné par le Code de l'Urbanisme à certaines autorisations de construire comportant des divisions foncières sans pour autant qu'une telle autorisation procède nécessaire de l'aménagement.

À cet égard le nom générique donné dans le PLU, en qualifiant d'OAP (opérations d'aménagement et de programmation) certains secteurs a offert une possibilité aux collectivités, pour donner du sens « POLITIQUE » à leur réglementation d'urbanisme. Cela ne signifie absolument pas qu'un titulaire de surcroît privé d'un droit de propriété dans le périmètre qui obtient une autorisation d'urbanisme devienne un aménageur.

Le fait que la SEMPRO, dans le cadre de ses relations commerciales et financières avec des opérateurs immobiliers avec lesquels elle noue des partenariats, qu'elle soit ou non propriétaire des terrains, dispose, à travers ses propres études de faisabilité, d'informations sur les potentialités foncières d'un terrain pour s'engager de façon minoritaire dans une opération de construction, ne signifie pas, comme entend le prétendre la Chambre, qu'il s'agit là d'une opération globale, qualifiée d'aménagement, quand celle-ci constitue une opération privée et de gestion patrimoniale, et immobilière et financière sur une parcelle privée.

Dès lors la Chambre dans sa volonté de conforter sa vision de l'Institution à laquelle elle est rattachée, à savoir la Cour des Comptes, pousse et force le trait pour mettre en avant l'intercommunalité au détriment de la Commune et conclure que l'EPT devrait se substituer à la Commune dans l'actionnariat, ce qui est juridiquement d'autant plus contestable que les statuts de la SEMPPO lui donne des compétences qui ressortent clairement exclusivement de la compétence de la Commune, titulaire de la clause de compétence générale.

C'est également à tort que la Chambre donne à la MRAE un rôle qui n'est pas le sien, cette institution n'ayant d'ailleurs en droit, ce que la Chambre ne conteste pas, d'autres missions que de rendre des avis.

S'agissant de Hauts-de-Seine Habitat, la Commune ne craint pas d'affirmer que Hauts-de-Seine Habitat ne se résout pas, dans son partenariat avec la Commune, dont il se félicite pour la gestion de son patrimoine et sa reconstitution, comme pour sa valorisation, à partager l'analyse de la Chambre.

1.3.1.2 sur la compétence développement économique et

1.3.1.3 sur la compétence politique locale de l'habitat

La Commune prend acte de la remarque de la Chambre sur la compétence développement économique qui, en matière d'immobilier d'entreprise, relève de la compétence communale qui dispose de surcroît de la clause de compétence générale.

La Commune constate encore l'a priori de la Chambre à son égard puisque si elle reconnaît que le transfert de la compétence politique de l'habitat ne s'effectuera qu'après l'adoption par la Métropole du Grand Paris du PMHH (Plan Métropolitain de l'Habitat et de l'Hébergement) plan qui n'est pas adopté, elle affirme que sa participation minoritaire à des SCCV qui traduisent sa compétence construction la ferait exercer la compétence politique de l'habitat.

Cette affirmation est erronée en fait et en droit, mais révélatrice de la volonté de la Chambre d'insuffler une vision purement financière au demeurant pas forcément pertinente de l'organisation institutionnelle publique, au détriment du principe de libre administration des collectivités locales, alors qu'elle n'est pas en

charge de la légalité et que le président de la Cour des Comptes Pierre Moscovici indique lui-même que ce sont « les élus qui décident » et non la Chambre.

1.3.2 Les modalités et l'intensité du contrôle exercée par la Commune sur la SEMPRO.

La Commune prend acte des remarques sur la validation formelle et a priori des participations que la SEMPRO détient et veillera à l'avenir à ce qu'il puisse en être ainsi, autant que faire se peut, même si sa participation très majoritaire à la gouvernance de la SEMPRO par ailleurs critiqué par la Chambre dénote la validation à priori de la Commune, validation qui a également lieu a posteriori à travers l'adoption en conseil municipal des comptes rendus d'activité.

Au total si la Chambre est entendue dans son conseil de formaliser en amont l'accord de la Commune sur la validation des prises de participation de la SEMPRO dans des filiales, la Commune ne partage pas l'avis de la Chambre sur le manque de suivi et le recensement des filiales, y voyant plutôt la traduction, qu'elle identifie tout au long du rapport de la mauvaise compréhension du fonctionnement de la SEMPRO et des mécanismes et règles qui sont applicables à son action, ces SCCV constituant bien d'avantage des chances que des risques.

Au total, la Commune conteste fortement les conclusions tirées par la Chambre au terme d'analyses juridiques incertaines qui n'entrent pas dans les missions de la Chambre et l'amène à sortir de son domaine de compétence pour dériver sur des appréciations en opportunité.

A cet égard, la Commune entend indiquer qu'elle a déposé devant la Chambre Régionale des Comptes une action en rectification du Rapport d'observations définitives de la Commune tel que prévu par le Code des Juridictions Financières, en particulier en ce que la Chambre considère que la Commune exerce illégalement la compétence aménagement. (*Annexe 4 – action en rectification*)

1.4 : le lien avec la SPL Sud-Ouest 92

La Commune conteste vivement l'appréciation de la Chambre qui démontre sa volonté à charge en énonçant que la SPL « paraît faire concurrence à la SEMPRO dans son champ d'activité ».

Cela illustre également la diversité d'un secteur méconnu par la Chambre, la SPL ayant été créée par le législateur pour répondre à l'évolution du droit européen.

Dès lors la création d'une SPL là où existe déjà une SEM ne peut par construction avoir pour objet de concurrencer une SEM.

Par ailleurs la SPL ne peut travailler que dans le cadre de missions confiées par ses actionnaires publics, ce qui est le cas, quand la SEMPRO, elle, déploie son activité librement avec de nombreux autres partenaires n'ayant, comme le constate la Chambre, qu'une seule convention avec la Commune.

Ces différentes analyses a priori expliquent les commentaires négatifs sur l'économie de moyens relatifs à la « mutualisation » des personnels, des locaux et de certains moyens matériels, même si la ville prend acte qu'une meilleure formalisation des choses favoriserait la possible répartition des coûts.

Au total, la Commune conteste par conséquent vigoureusement les conclusions de la Chambre sur tous les éléments de la conclusion intermédiaire à l'exception du premier alinéa, factuel, qui décrit la SEMPRO, la Chambre oubliant même d'évoquer à l'origine et tout au long de son existence l'importante activité de la SEMPRO, bailleur social qui a construit 400 logements environ et qui constitue l'un des premiers et principaux opérateurs en matière d'accession sociale à la propriété.

2- UN CHAMP D'ACTIVITE QUI EVOLUE DANS LE TEMPS.

2.1 : Une mission historique de bailleur social jusqu'en 2016 prolongé à 2024

2.2. Une activité quasi exclusive d'opérations de promotion depuis 2017.

2.2.2 Un modèle qui soulève des interrogations

2.2.2-1 en matière de conception

La Chambre expose dès l'abord en reprenant les termes du courrier de la DRIHL sa vision négative et a priori d'une SEM communale intervenant dans le domaine du logement social, sans en changer tout au long de l'analyse alors même que l'État gestionnaire à travers le préfet et la DRIHL viennent très récemment comme le constate la Chambre de renouveler l'agrément de la SEMPPO en qualité de bailleur social et de consacrer son indépendance, en pleine connaissance de la qualité du rôle qu'elle joue dans ce domaine et de la qualité de son action en partenariat avec Hauts-de-Seine Habitat.

Effectivement la SEMPPO achète à Hauts-de-Seine Habitat (HDSH) des terrains mais contrairement à ce que prétend la Chambre, cela ne génère que marginalement des recettes puisque à ce stade seuls deux terrains ont été achetés à Hauts-de-Seine Habitat et n'ont pas encore contribué au plan comptable aux résultats de la SEMPPO.

Sur ces deux terrains la SEMPPO agit conformément à la loi et à son objet social en utilisant sa qualité de bailleur social récemment renouvelée par l'Etat au vu de son action passée et de ses projets.

En outre les autres terrains ne sont pas des terrains issus de HDSH mais seront tout de même consacrés partiellement à l'habitat social.

La Chambre indique tout d'abord que le « *modèle urbain n'est pas exempt de critiques en termes d'impact environnemental, de détérioration du bilan carbone, de nuisances, d'imperméabilisation des sols ou encore de gestion de la ressource en eau* ».

Il s'agit là d'une appréciation d'opportunité qui ne correspond pas à la mission de la chambre telle que définie à l'article L. 211-3 du code des juridictions financières. Au demeurant cette critique est totalement gratuite tant elle ne repose sur aucun fondement.

La Chambre formule ensuite un reproche lié à l'absence totale de nouveaux prêts locatifs aidé d'intégration (PLAI).

Il s'agit là également d'une observation d'opportunité qui ne concerne pas la régularité des actes de gestion de la SEMPPO.

Au demeurant, la SEMPPO tient à rappeler que la convention d'utilité sociale, qui définit la politique patrimoniale de la SEMPPO en matière de logements sociaux, a été régulièrement approuvée par le Préfet.

La Chambre se livre ici à son tour à un exercice irrégulier de sa compétence, cette dernière étant de contrôler la gestion de la SEMPPO et non de se pencher sur ce qu'elle appelle par ailleurs « le modèle Robinsonnais » terme qu'elle s'approprie pour mieux le stigmatiser.

En effet, cette appréciation est de pure opportunité et n'entre pas dans la mission de la Chambre telle que définie à l'article L 2111-3 du code des juridictions financières. 20

De plus il s'agit ici du contrôle de la SEMPPO et non celui de la Commune qui a construit ce modèle si tant est que cela soit approprié. La Chambre se livre ici encore, par une volonté de déconstruire a priori la stratégie communale et sa mise en œuvre, par des appréciations purement subjectives et par des interrogations d'autant plus inappropriées qu'elle indique que « l'effort communal d'équipement public (Sport, Halle, Culture) est important et participe à l'attractivité de cette Commune ».

Il s'agit là d'un résultat constaté par la Chambre qui fait écho au constat positif de la Chambre sur la gestion financière de la Commune, en contradiction totale avec la recherche systématique de critiques sur les modalités mises en œuvre par la Commune pour atteindre ce résultat.

La Chambre dont ce n'est pas la mission, s'accapare les interrogations et critiques de la mission régionale de l'autorité environnementale (MRAE) qui est seulement chargée de donner un avis, susceptible d'ailleurs sur ces sujets d'être contredit juridiquement par la jurisprudence du conseil d'État et dont la compétence n'est pas essentiellement juridique comme l'illustre la réponse donnée à l'un de ses avis, particulièrement circonstanciée.

Ainsi l'analyse juridique (annexe 6) conduite pour répondre à l'avis de la MRAE permet au-delà de préoccupations environnementales partagées de démontrer les erreurs profondes de droit, comme de fait d'une autorité dont ce n'est ni la mission ni la compétence et qui émet seulement des avis en début de procédure, avant qu'à leur tour, la juridiction administrative ne tranche, sa jurisprudence allant dans le sens de la Commune qui la suit avec vigilance.

Ainsi la Chambre, en suivant aveuglément les avis de la MRAE qui est une autorité qui ne dit pas le droit, mais émet un avis, outrepassé ses missions d'autant que non contente de qualifier le passé, elle anticipe, pour sans doute s'efforcer de le rendre plus compliqué, l'avenir en évoquant deux quartiers (Albert Thomas et Joliot-Curie) sans aucune donnée factuelle, ce qui est étonnant au regard des missions de la Chambre.

2.3. Une forte intervention filialisée dans le secteur du développement économique

La Chambre relève que « *la SEMPRO participe à des filiales qui l'éloignent de son objet social* ». Sont ici visées la SAS Cité-Jardins Commerces et la SAIGI.

Or, la SEMPRO a justement pour objet d'accomplir toutes opérations financières, commerciales, industrielles, mobilières et immobilières pouvant se rattacher soit directement, soit indirectement, à l'objet social, par des prises de participation dans des sociétés commerciales (article 3 de ses statuts).

L'objet social des trois sociétés visées est au demeurant le suivant :

SEMPRO	SAS Cité-Jardins Commerces	SAIGI
La réalisation de toutes opérations de construction et toutes actions de développement urbain, notamment pour la ville du PLESSIS-ROBINSON ou pour d'autres collectivités territoriales ou établissements publics mais aussi privés ;	L'acquisition, l'échange, l'apport de tous biens et droits immobiliers en vue de les conserver ou de les revendre dans le cadre d'opérations relevant du régime des marchands de biens ;	La propriété de tous immeubles bâtis et non bâtis sur la commune de PLESSIS-ROBINSON et de CLAMART, leur mise en valeur, leur exploitation par bail ou autrement ainsi que la concession de services

La réalisation de toutes opérations de construction et restauration pouvant, le cas échéant, bénéficier de la réglementation sur le logement social ; La réalisation de tous travaux au nom et pour le compte de collectivités publiques dans le cadre du code des marchés publics ; La création et l'exploitation de tout service public à caractère industriel ou commercial ; La démolition, la construction ou l'acquisition de tous immeubles ou parties d'immeubles notamment à usage d'habitation ou d'activités ; La location, la vente, la gestion, l'entretien et la mise en valeur par tous les moyens des immeubles construits ou acquis ; Assurer les fonctions de syndic social dans le cadre de la mise en vente aux locataires des logements sociaux relevant de son parc ; L'acquisition, l'échange, l'apport de tous biens et droits immobiliers en vue de les conserver ou de les revendre dans le cadre d'opérations	L'acquisition de locaux commerciaux, professionnels et d'activité situés sur la commune de Plessis-Robinson (92530), en particulier dans le cadre de l'opération de promotion développée autour de la Cité-Jardins ; L'acquisition de tous biens immobiliers en vue de la construction et de la vente en totalité ou par fractions, achevé ou en état futur d'achèvement, de tout programme immobilier ; L'étude, la conception, la construction et la réalisation d'opérations de lotissement ; La gestion, y compris la gestion locative, l'entretien et la mise en valeur, par tous les moyens, des biens ci-dessus désignés, en vue de favoriser le développement et la maîtrise du tissu urbain ; La prise de participations ou d'intérêts	commerciaux ou non sur lesdits immeubles, l'exploitation des immeubles précités au profit de tiers propriétaires tirant bénéfice des voies, espaces libres communs, ouvrages d'intérêt collectif, installations communes et toutes parties communes, propriété de la SAIGI, et généralement, toutes opérations de nature à faciliter la réalisation de l'objet ci-dessus ou s'y rattachant

relevant du régime des marchands de biens. Accomplir toutes opérations financières, commerciales, industrielles, mobilières et immobilières pouvant se rattacher soit directement, soit indirectement, à l'objet social, par des prises de participation dans des sociétés commerciales, celles-ci étant soumises aux dispositions de l'article L. 1524-5 du code général des collectivités territoriales, s'y rapportent et contribuent à sa réalisation	dans toutes sociétés ou organismes, quel que soit leur domaine d'activité, notamment par voie de création de sociétés nouvelles, d'apport, commandite, souscription ou rachat de titres ou droits sociaux, fusion, alliance ou association en participation ou groupement d'intérêt économique ou de location gérance ; La propriété et la gestion d'un patrimoine placé en valeurs immobilières ou en produits financiers de toute nature ; D'une manière générale, la réalisation de toutes opérations financières, commerciales, industrielles, mobilières et immobilières pouvant se rattacher directement ou indirectement à l'objet social ou susceptibles d'en faciliter le développement, notamment par la souscription d'emprunts directs ou par voie d'ouverture de crédit, le tout avec ou sans garantie	

	hypothécaire, et la constitution de tous cautionnements ».	

Au vu de l'objet social de la SAS Cité-Jardins Commerces et de la SAIGI, les prises de participation de la SEMPPO dans ces sociétés ne l'éloignent aucunement de son propre objet social. Au contraire, l'objet social de ces sociétés se rattachent précisément à l'objet social de la SEMPPO et loin de constituer l'exercice direct d'une activité économique et commerciale, constitue la mise en œuvre d'une gestion de son patrimoine, celui-ci étant largement investi dans le domaine de l'immobilier à vocation commerciale.

2.3.1. La SAS Cité-Jardins Commerces (CJC)

La Chambre indique tout d'abord qu'un versement supplémentaire de 900 000 € n'a pas fait l'objet d'une convention signée.

Les conventions réglementées dans les sociétés anonymes sont encadrées par les articles L. 225-38 et suivants du code de commerce.

Aux termes de l'article L. 225-38 du code de commerce :

« Toute convention intervenant directement ou par personne interposée entre la société et son directeur général, l'un de ses directeurs généraux délégués, l'un de ses administrateurs, l'un de ses actionnaires disposant d'une fraction des droits de vote supérieure à 10 % ou, s'il s'agit d'une société actionnaire, la société la contrôlant au sens de l'article L. 233-3, doit être soumise à l'autorisation préalable du conseil d'administration.

Il en est de même des conventions auxquelles une des personnes visées à l'alinéa précédent est indirectement intéressée.

Sont également soumises à autorisation préalable les conventions intervenant entre la société et une entreprise, si le directeur général, l'un des directeurs généraux délégués ou l'un des administrateurs de la société est propriétaire, associé indéfiniment responsable, gérant, administrateur, membre du conseil de surveillance ou, de façon générale, dirigeant de cette entreprise.

L'autorisation préalable du conseil d'administration est motivée en justifiant de l'intérêt de la convention pour la société, notamment en précisant les conditions financières qui y sont attachées ».

Il en résulte qu'il n'est pas exigé que la convention soit conclue par écrit.

Aussi, ce n'est pas parce qu'il n'y a pas de convention écrite qu'il n'y a pas de convention.

Article 4 – Objet

La société a pour objet, directement ou indirectement :

-L'acquisition, l'échange, l'apport de tous biens et droits immobiliers en vue de les conserver ou de les revendre dans le cadre d'opérations relevant du régime des marchands de biens ;

-Et notamment, l'acquisition de locaux commerciaux, professionnels et d'activités situés sur la Commune du Plessis-Robinson (92350), en particulier dans le cadre de l'opération de promotion développée autour de la Cité-Jardins ;

La présentation de la SAS Cité Jardins faite par la Chambre qui pourtant remonte à 1991 voire à 1999 dans certaines de ses remarques est incomplète et omet son succès, le développement d'une véritable animation commerciale au Plessis-Robinson qui en était dépourvue à quelques centaines de mètres de Vélizy2, obtenu par l'achat et la gestion de commerces en pied d'immeuble, sans aucun fond public, là où le FISAC hier, le Plan centre-ville de l'Etat aujourd'hui qui a financé à coup de milliards sur la période contrôlée et qui le reconduit pour les années à venir, coûte un argent public considérable pour des résultats bien incertains.

De plus, le constat effectué par la Chambre est très largement, s'agissant des « refacturations de prestations de Conseil et d'Assistance dans la gestion quotidienne de son activité », en dehors de la période du contrôle.

Il est également à noter que, contrairement à l'affirmation de la Chambre, les statuts de la SAS Cité Jardin Commerce lui permettait d'intervenir en dehors du Plessis-Robinson.

Il convient enfin de noter, qu'en vertu du Code du commerce, la Chambre adresse des recommandations de régularité qui ne concernent pas la SAS société par actions simplifiées quand les dispositions du Code de commerce citées par la Chambre ne concernent que les sociétés anonymes.

Au total la vision de la Chambre sur la SAS est largement erronée.

2.3.2. La SA Immobilière gestion investissement (SAIGI)

La Commune prend acte du fait qu'aucune réelle critique n'est formulée, la convention d'assistance ayant été autorisée par le conseil d'administration de la SEMPRO.

Toutefois, la Commune s'étonne là aussi des reproches formulées par la Chambre sur la base des articles du Code de commerce qui ne sont pas applicables aux relations de la

SEMPRO avec la SAIGI, car ces articles excluent expressément de leur champ d'application les filiales à 100% d'une société ce qui est le cas de la SAIGI à l'égard de la SEMPRO au même titre que les affirmations péremptoires et contraires à certaines dispositions du Code du commerce sur les avances de trésorerie entre les entreprises d'un même groupe.

La SAIGI exerce aujourd'hui une activité de gestion de son patrimoine financier et immobilier, parfaitement rattaché à l'objet de la SEMPRO, celle-ci devant arbitrer les modalités les plus appropriées pour prendre en compte les modalités financières du rachat de la SAIGI en particulier au plan fiscal.

2.4. L'ambition d'exporter un modèle Robinson mais à l'échelle internationale.

La Chambre critique, là encore de manière infondée, la SEMPRO qui, en vertu de ses statuts, n'est cantonnée dans aucun périmètre géographique.

2.4.1 La Grèce et le projet Alexandroupoli

La Chambre émet un avis sur le contenu des dépenses de prospection commerciale de la SEMPRO dont la ville prend acte, sans nécessairement les partager. Elle sera à l'avenir attentive à mieux formaliser ses demandes prospectives et vigilantes sur le contenu et la nature des dépenses à prendre en charge, celles-ci ne dépendant toutefois pas du succès ou de l'échec d'une telle mission par nature aléatoire.

2.4.2 Le réseau international par le bâtiment traditionnel architecture, urbanisme (INTBAU)

La Commune prend acte des remarques de la Chambre et note qu'elle ne critique pas l'insertion de la SEMPRO dans le maillage.

La Commune considère toutefois à l'inverse de la Chambre que la SEMPRO est libre de créer une association et à cet égard d'en définir les statuts en tant que membre fondateur. La dépense n'est donc pas injustifiée.

2.4.3 Les nombreux voyages à l'étranger

La Commune prend acte du constat de la Chambre sur le fait qu'elle ne peut en soi critiquer les voyages à l'étranger.

3- LA SEMPRO OPERATEUR D'AMENAGEMENT

La Chambre persistant dans son approche critique de la stratégie urbaine, mise en œuvre en cohérence par les différents acteurs du développement urbain a tenté en réorganisant totalement l'expression de sa position d'échapper à la pertinence de la position que défend la Commune du Plessis-Robinson avec de nombreuses autres communes, la jurisprudence et la doctrine comme la Fédération des EPL. La Commune a longuement exposé sa position dans sa réponse au Rapport d'observations définitives, notifié en mai 2022, puis dans l'action en rectification qu'elle a déposée en juin 2023 à ce même rapport.

Elle conteste fermement la validité et le bien-fondé des critiques de la Chambre à l'égard de la Commune.

Elle entend ici dire avec force qu'en étendant sa critique à la Sempro, simple partenaire juridique minoritaire de SCCV déclinant le PLU sur des fonciers dont elles deviennent propriétaires, la Chambre, méconnaît profondément le droit, le dépôt d'un permis d'aménager rendu nécessaire par le code de l'urbanisme, n'ayant pas pour effet de conférer la qualité d'aménageur au sens de l'article L 300-1 du code.

De même, le développement en partenariat avec Hauts-de-Seine Habitat, d'une stratégie immobilière permet à Hauts-de-Seine-Habitat de reconstruire un patrimoine neuf à un prix très maîtrisé sur son foncier initial. Ce foncier, en étant vendu à un opérateur social, la Sempro, agréée par l'État, qui peut à la fois répondre à l'exigence de mixité, assurer le financement de la reconstitution du patrimoine social, l'équilibre économique de l'opération, tant pour lui-même, que pour l'opérateur social et l'opérateur privé, et permettre ainsi à l'opérateur social de consacrer ses ressources internes à d'autres opérations, est correctement valorisé pour tous les partenaires, et permet d'éviter, ce que la Chambre ne dit pas, de mobiliser, les immenses budgets de l'État et de l'ANRU (des milliards d'euros) pour financer la reconstruction du logement social. Ainsi, la pertinence et l'efficacité sont bien présentes en faisant financer par l'ingénierie déployée et le logement privé, sans intervention financière publique, le développement urbain et le patrimoine de Hauts-de-Seine-Habitat .

3.1. Deux exemples d'opérations d'aménagement de fait : Quartier des architectes et Novéos

La Chambre identifie deux « *opérations d'aménagement de fait* » sur les secteurs Quartier des Architectes et Novéos.

L'identification d'opérations d'aménagement sur ces deux secteurs résulte, selon la Chambre, des circonstances suivantes :

- Les montages juridiques dans lesquels s'insère la SEMPPO permettent de conduire des opérations d'aménagement (à ce titre est d'ailleurs mentionné un protocole auquel la SEMPPO n'est pas partie) ;
- Les cessions auxquelles il est procédé (non par la SEMPPO mais par des SCCV) génèrent des plus-values et conduisent à un renchérissement du foncier ;
- La SEMPPO impose des charges aux concessionnaires ;
- La SEMPPO utilise une compatibilité d'aménagement.

La Chambre en conclut que « la SEMPPO joue un rôle d'opérateur dans ces opérations d'aménagement », mais n'explique aucunement en quoi il existe une opération d'aménagement, au sens de l'article L. 300-1 du code de l'urbanisme, sur ces deux secteurs.

Ce n'est pas parce que les conditions d'intervention de la SEMPPO présentent quelques ressemblances avec les conditions d'intervention d'un concessionnaire d'aménagement que son intervention s'inscrit dans le cadre d'une opération d'aménagement.

Par exemple, le fait que la SEMPPO s'assure « une maîtrise du foncier sur lequel, via les SCCV, elle va assurer des opérations de construction-vente » ne saurait conduire à assimiler son rôle à celui d'un opérateur d'aménagement.

La Commune relève d'ailleurs que la Chambre ne semble identifier aucun risque lié à l'intervention de la SEMPPO dans des « opérations d'aménagement de fait ».

Les risques identifiés au sein du paragraphe 3.2 (absence de mise en concurrence dans le choix de l'opérateur économique associé aux SCCV et manque de visibilité des

projets) sont parfaitement indépendant de la question de savoir si la SEMPRO intervient ou non dans le cadre d'une opération d'aménagement.

La Commune peine donc à comprendre pourquoi la Chambre qualifie les secteurs Quartier des Architectes et Novéos d'opérations d'aménagement de fait, sans se référer aux critères de qualification d'une opération d'aménagement, pour au final ne tirer aucune conséquence propre à l'identification d'une opération d'aménagement.

3.1.1. Des montages juridiques permettant de conduire des opérations d'aménagement

3.1.1.1. Le quartier des architectes ou Ledoux

La Commune prend acte de la description faite par la Chambre du protocole conclu entre la SEMPRO, Hauts-de-Seine Habitat et la Commune du Plessis-Robinson et du recours par la SEMPRO à des SCCV.

Toutefois, la Commune doit constater que le rapport ne formule aucun grief tiré de ce constat.

3.1.1.2. Le quartier Novéos

La Commune prend acte des observations de la Chambre sur l'existence d'une OAP du PLU sur ce secteur et rappelle à toutes fins utiles que cette circonstance n'est pas un indice d'identification d'une opération d'aménagement mais la résultante d'une obligation réglementaire qui pèse sur la Commune.

Pour le reste, la Commune constate que le seul grief formulé concerne l'absence de sollicitation de la DIE pour l'évaluation du prix d'acquisition d'une société anonyme devenue sa filiale à 100%.

Or, conformément à l'article 23 II de la loi n° 2001-1168 du 11 décembre 2001 portant mesures urgentes de réformes à caractère économique et financier (MURCEF), l'avis de la DIE doit être sollicité pour :

- Les baux, accords amiables et conventions quelconques ayant pour objet la prise en location d'immeubles de toute nature d'un loyer annuel, charges comprises, égal ou supérieur à un montant fixé par l'autorité administrative compétente ;

- Les acquisitions à l'amiable, par adjudication ou par exercice du droit de préemption, d'immeubles, de droits réels immobiliers, de fonds de commerce et de droits sociaux donnant vocation à l'attribution, en pleine propriété, d'immeubles ou de parties d'immeubles, d'une valeur totale égale ou supérieure à un montant fixé par l'autorité administrative compétente, ainsi que les tranches d'acquisition d'un montant inférieur, mais faisant partie d'une opération d'ensemble d'un montant égal ou supérieur ;
- Les acquisitions poursuivies par voie d'expropriation pour cause d'utilité publique.

L'acquisition d'une société, en ce compris ses actifs immobiliers, n'est pas visé par l'obligation de consultation préalable de la DIE.

D'ailleurs, une telle évaluation ne constitue nullement une mission de la DIE, qui ne peut pas être saisi à titre facultatif sur ce point.

3.1.2. Des cessions générant des plus-values et un renchérissement du foncier

3.1.3. Des charges imposées aux opérateurs par la SEMPRO

Le rapport indique sur ce point que « la SEMPRO exerce une influence déterminante sur les projets et les modalités de leur conduite » au motif qu'elle a exposé « ses orientations ». Cette « influence déterminante » ressortirait de sa participation, même minoritaire, dans des SCCV.

Au sein de ce paragraphe, la Chambre ne tire aucune conclusion de son constat, si ce n'est que « *la SEMPRO joue un rôle d'opérateur dans ces opérations d'aménagement* ».

Le critère de l'influence déterminante est généralement utilisé pour identifier la réponse à un besoin d'un pouvoir adjudicateur et par conséquent, l'existence d'un marché public de travaux.

Or, au sein du paragraphe 3.2.1. du rapport, consacré à « l'absence de mise en concurrence », la Chambre ne mentionne plus la notion d'influence déterminante.

Dans le présent paragraphe, comme dans les précédents, la Chambre se limite à dresser des constats sans n'en tirer aucune conséquence concrète. A aucun moment le rapport n'indique que les cessions auxquelles il a été procédé sont irrégulières.

La Commune entend à nouveau préciser que ce n'est pas parce qu'une cession immobilière met à la charge du preneur certaines obligations qu'il s'agit d'un contrat de la commande publique :

« 9. Considérant que le contrat en cause, conclu par la commune avec une société privée, intervient dans le cadre d'un processus tendant à la vente d'immeubles de la collectivité ayant vocation à faire partie, à la date de cette vente, de son domaine privé ;

10. Considérant par ailleurs que le contrat ne peut être regardé comme ayant pour objet principal de passer avec la société Apsys un marché de travaux ou un marché de services, au sens du code des marchés publics, ou comme lui confiant la réalisation de travaux, pour le compte d'une personne publique, dans un but d'intérêt général ;

11. Considérant que, si le montage prévu vise à imposer à la société Apsys de faire réaliser un projet immobilier à vocation commerciale, aux caractéristiques prédéfinies, ces travaux ne pourront être regardés comme tendant à la réalisation d'un ouvrage correspondant aux besoins précisés par le pouvoir adjudicateur, exécutés dans son intérêt économique direct, au sens de la directive 2004/18 susvisée, telle qu'interprétée par la Cour de Justice de l'Union Européenne ; qu'un tel intérêt ne saurait être caractérisé par sa seule intention de favoriser le développement économique du centre-ville ; que, dans ces conditions, la cession immobilière en vue de laquelle ce contrat est passé, alors même qu'elle met à la charge du preneur des obligations, ne saurait être assimilée à un contrat relevant de la commande publique, que ce soit au regard du droit communautaire ou du droit national ; que ce contrat ne peut, par suite, et en tout état de cause, être qualifié de contrat administratif sur ce fondement » (CAA Lyon, 4 juillet 2013, Société Apsys, n° 12LY01556).

Aussi, de simples orientations générales, dépourvues de tout caractère détaillé, ne sont pas déterminantes :

« Si la cession de la parcelle AD 502 a été accordée à celui des candidats acquéreurs ayant présenté le projet d'aménagement dont le conseil municipal a considéré qu'il correspondait le mieux aux orientations qu'il avait fixées, l'opération litigieuse, eu égard au caractère très général de ces orientations et du projet d'aménagement présenté, ne peut être regardée comme ayant principalement pour objet de confier à l'acquéreur la conception ou la réalisation de travaux qui répondraient à un besoin d'intérêt général préalablement défini par la collectivité, qui à ce titre aurait été assujettie aux obligations de publicité et de mise en concurrence résultant des principes généraux du droit de la commande publique ou aux procédures du marché public ou de la concession d'aménagement.

Aucune autre disposition législative ou réglementaire n'impose aux collectivités locales de faire précéder la cession d'un immeuble du domaine privé de mesures de publicité et d'organiser une mise en concurrence des acquéreurs éventuels.

Dès lors, les moyens tirés de l'insuffisance des mesures de publicité, qui aurait introduit une inégalité entre les candidats, et de la méconnaissance des procédures de passation des marchés publics doivent être écartés » (CAA Bordeaux, 18 juillet 2016, Société Lory, n° 15BX00192).

« 8. D'une part, aucune disposition législative ou réglementaire non plus qu'aucun principe général n'impose aux collectivités locales de faire précéder la cession d'une dépendance de leur domaine privé de mesures de publicité et de mise en concurrence préalable des acquéreurs éventuels.

9. D'autre part, si une délibération du conseil municipal d'Herlies du 8 septembre 2015 a énuméré " les critères à prendre en considération " par les candidats à l'acquisition du bien, il s'agissait d'orientations générales dépourvues de tout caractère détaillé, sauf deux spécifications consistant, d'une part, à réaliser une liaison piétonne entre l'emprise du projet et la piscine municipale située sur un terrain adjacent et, d'autre part, à construire la voie interne au projet de façon à la rendre compatible avec son classement dans la voirie communautaire. Ces deux seuls éléments ne sont pas suffisants pour requalifier cette opération en marché public de travaux destiné à mettre en œuvre une politique locale de l'habitat.

10. Dans ces conditions, la cession autorisée par la délibération en litige n'avait le caractère ni d'un marché public de travaux ni d'une opération relevant de la commande publique et le moyen tiré de l'inobservation des principes et des règles de la commande publique est donc inopérant » (CAA Douai, 9 septembre 2021, n° 19DA02146).

Il en va de même lorsqu'il n'existe pas de spécification précise des ouvrages envisagés :

« Considérant que la délibération du 1er avril 2010 a pour objet d'autoriser la vente, à la société de distribution næuxoise, pour un montant de 1 929 200 euros, de parcelles appartenant au domaine privé de la commune, en vue de la réalisation par cette société d'un centre commercial ; que la délibération indique que l'acquéreur s'est engagé, en outre, à " créer une voirie nouvelle " permettant de relier un carrefour giratoire existant ainsi qu'à " prendre en charge " la réalisation d'un nouveau carrefour giratoire ; que le coût

de ces travaux a été évalué à la somme de 800 000 euros s'agissant du premier et à 1 200 000 d'euros s'agissant du second ; qu'il ressort toutefois de l'ensemble des pièces du dossier, et notamment des termes de la délibération, du manque de spécification précise des ouvrages envisagés, de l'absence de formalisation d'un projet d'accord sur ce point et de l'intérêt particulier de la société de distribution næuxoise à leur réalisation pour l'exploitation du futur centre commercial quand bien même la commune en retirerait un intérêt économique direct, qu'en dépit de leur montant, ces travaux ne constituent pas l'objet principal du contrat entre la commune et la société de distribution næuxoise, lequel porte sur l'aliénation d'un immeuble, dont ils ne sont que l'accessoire ; qu'aucune disposition législative ou réglementaire n'impose aux collectivités locales de faire précéder la simple cession d'un immeuble du domaine privé d'une personne publique de mesures de publicité et d'organiser une mise en concurrence des acquéreurs éventuels ; qu'il s'ensuit que les moyens tirés de la méconnaissance des règles de publicité et de mise en concurrence applicables aux marchés publics de travaux, aux concessions de travaux et aux concessions d'aménagement ou résultant des principes généraux de la commande publique sont inopérants » (CAA Douai, 25 octobre 2012, Société immobilière Carrefour, n° 11DA01951).

En l'espèce, il ne résulte pas du rapport que le protocole tripartite SEMPRO/OPH/commune ait été rendu opposable aux promoteurs dans le cadre des cessions consenties par la SEMPRO.

Or, dans le cas d'un contrat hybride c'est-à-dire associant la vente immobilière à la réalisation de travaux, pour que l'objet principal du contrat soit la réalisation de travaux et non pas la cession immobilière, il faut que des obligations opposables au preneur soient formalisées.

Tel n'est pas le cas.

De surcroît, le protocole ne prévoit aucune obligation précise et détaillée qui serait mise à la charge des promoteurs (par un document qui ne leur est donc pas opposable).

Concernant les relations de la SEMPRO avec les SCCV dont elle est actionnaire, les orientations poursuivies par la SEMPRO ne sont pas révélatrices d'un quelconque contrôle de la gestion des SCCV. De l'existence d'« orientations », on ne peut pas déduire que « la SEMPRO exerce une influence déterminante sur les projets et les modalités de leur conduite. ».

Cette observation de la chambre révèle une fois de plus, une approche plus politique que rationnelle de son rôle. Ce qui n'est pas acceptable au nom du principe de neutralité qui devrait guider son action.

3.1.4. L'utilisation d'une comptabilité d'aménagement

La Commune prend acte du constat fait par la Chambre de l'utilisation d'une « comptabilité d'aménagement ».

La SEMPRO relève, ici aussi, que ce constat n'est accompagné d'aucune critique.

En toute hypothèse, cette information comptable est inexacte.

Il convient de reprendre l'information de l'annexe des comptes pour être précis, à savoir : « Les comptes annuels de l'exercice au 31/12/2020 ont été établis conformément au règlement de l'Autorité des Normes Comptables n°2014-03 du 5 juin 2014 à jour des différents règlements complémentaires à la date de l'établissement des dits comptes annuels. L'entreprise applique les recommandations du Plan comptable "Guide comptable des Sociétés d'économie mixte locales (Règlement CRC n°99-05)" retenu dans son secteur d'activité suivant l'avis Avis CNC n°99-05 du 18/03/99 du CNC.)

3.2. Les risques induits par la position d'opérateur d'aménagement de la SEMPRO

3.2.1. L'absence de mise en concurrence

Sur les prises de participation dans des SCCV

La Chambre estime tout d'abord que le choix de l'opérateur associé d'une SCCV ne peut être effectuée sans mise en concurrence préalable. A la lecture du rapport, la SEMPRO comprend qu'il s'agit d'une remarque générale dépourvue de critique dirigée directement contre la SEMPRO. En effet, à aucun moment le rapport n'indique que telle ou telle prise de participation de la SEMPRO dans une SCCV s'est faite au détriment du respect des règles de la commande publique.

Quoi qu'il en soit, la Commune maintient ses observations précédentes sur ce point : il n'existe pas d'obligation de mise en concurrence des actionnaires dans leur prise de participation dans des filiales de la SEMPRO. Le principe est, pour les SEM, celui de la liberté de création d'une filiale ou d'une prise de participation. Aucune des dispositions

des articles L. 1521-1 à L. 1525-3 du code de la commande publique ne vient prévoir une quelconque mise en concurrence préalable des actionnaires d'une filiale.

Du reste, la SEMPRO n'est pas actionnaire majoritaire dans le capital des SCCV et l'activité des SCCV n'est pas financée majoritairement par la SEMPRO.

Les SCCV ne sont donc pas gérées par un pouvoir adjudicateur.

Suivant la jurisprudence européenne, ce critère est satisfait lorsque le pouvoir adjudicateur :

- Est l'actionnaire majoritaire de l'entité en cause (CJCE, 17 décembre 1998, *Commission c/ Irlande*, aff. C-353/96) ;
- Peut s'immiscer dans la direction par le biais d'instructions ou d'ordres écrits (même arrêt) ;
- Détient sur celle-ci des outils de contrôle (CJCE, 15 janvier 1998, *Mannesmann Anlagenbau Austria AG*, aff. C-44/96) ;
- Dispose « d'un pouvoir de surveillance sur la manière dont est dirigé l'organisme en cause » (conclusions de l'avocat général J. Mischo sous CJCE 1^{er} février 2001, *Commission c/ France*, aff. C-237/99).

Ces conditions ne sont pas réunies en l'espèce. La Chambre s'abstient d'ailleurs de toute tentative de démonstration en ce sens.

Sur l'application des règles de la commande publique par les SCCV

La Commune prend acte de la remarque de la Chambre suivant laquelle « l'intervention des SCCV ne fait donc pas obstacle à l'application des règles de la concurrence ».

Toutefois la Commune remarque que le rapport ne qualifie pas les SCCV de pouvoir adjudicateur, ni n'indique quel contrat conclu par les SCCV aurait été attribué sans respecter les règles de la commande publique.

En l'absence de grief clairement formulé, la Commune entend rappeler que lorsqu'une SCCV n'est pas placée sous la dépendance d'un pouvoir adjudicateur, elle n'est pas elle-même un pouvoir adjudicateur.

Conformément à la jurisprudence de la Cour de justice, il ne suffit donc pas qu'une entreprise ait été créée par un pouvoir adjudicateur ou que ses activités soient financées par des moyens financiers découlant des activités exercées par un pouvoir adjudicateur pour qu'elle soit elle-même considérée comme un pouvoir adjudicateur : il doit s'agir d'un

organisme créé pour satisfaire spécifiquement des besoins d'intérêt général ayant un caractère autre qu'industriel ou commercial (CJCE, 16 janv. 1988, Mannesmann Anlagenbau Austria AG, aff. C-44/96).

Quant à l'opportunité d'une mise en concurrence pour les achats des SCCV, il n'appartient pas à la chambre d'apprécier la gestion de personne privée non pouvoir adjudicateur fussent-elles filiales de la personne morale sous contrôle.

Sur le recours à la VEFA

La Chambre indique ensuite que s'il est admis que les VEFA n'entrent pas dans le champ de la commande publique, le juge s'interroge sur la légalité du recours à la VEFA lorsque le pouvoir adjudicateur acquiert en grande partie un immeuble.

Sur ce point également, il ne s'agit que d'une remarque générale sur l'état du droit, dépourvue de toute critique dirigée contre la SEMPRO.

Pour les cessions consenties par la SEMPRO, il faut rappeler que la jurisprudence n'est pas stabilisée sur cette question à l'exception du principe sur lequel, il existe un consensus : Aucune règle n'impose de faire précéder les cessions immobilières d'une procédure de mise en concurrence.

La Commune rappelle également que le recours à la VEFA pour les sociétés d'économie mixte est expressément autorisé par l'article L. 433-2 du code de la construction et de l'habitation :

« Un organisme d'habitations à loyer modéré mentionné à l'article L. 411-2 ou une société d'économie mixte peut, dans le cadre de l'article 1601-3 du code civil ou des articles L. 262-1 à L. 262-11 du présent code, acquérir :

— des immeubles ayant les caractéristiques de logement-foyer mentionné à l'article L. 633-1 ou de résidence hôtelière à vocation sociale mentionnée à l'article L. 631-11 ;

— des ouvrages de bâtiment auprès d'un autre organisme d'habitations à loyer modéré ou d'une autre société d'économie mixte ;

— des logements inclus dans un programme de construction, à la condition que celui-ci ait été établi par un tiers et que les demandes de permis de construire aient déjà été déposées.

Un organisme d'habitations à loyer modéré peut également, en application de l'article 1601-3 du code civil ou des articles L. 261-1 à L. 261-22 du présent code, vendre des logements à une personne privée, dès lors que ces logements font partie d'un programme de construction composé majoritairement de logements sociaux, dans la

limite de 30 % de ce programme. Ces logements sont réalisés sur des terrains, bâtis ou non, ayant été acquis dans le cadre des articles L. 3211-7 ou L. 3211-13-1 du code général de la propriété des personnes publiques ou sur un terrain situé sur le territoire des communes appartenant à une zone d'urbanisation continue de plus de 50 000 habitants, définie à l'article 232 du code général des impôts. Cette vente est soumise à l'autorisation du représentant de l'Etat dans le département du lieu de l'opération et subordonnée au respect, par l'organisme d'habitations à loyer modéré, de critères prenant notamment en compte la production et la rénovation de logements locatifs sociaux, définis à l'article L. 445-1 du présent code. L'organisme d'habitations à loyer modéré met en place une comptabilité permettant de distinguer les opérations relevant du service d'intérêt général défini à l'article L. 411-2 et celles qui n'en relèvent pas ».

Aucun point du rapport n'affirme que le programme de construction a été établi par la SEMPPO, que la SEMPPO a pris des mesures pour en définir les caractéristiques ou a exercé une influence déterminante sur la conception, ni d'ailleurs que les ouvrages réalisés répondent à ses besoins propres.

La Chambre indique que « *ces montages font peser un risque juridique de requalification en contrats de la commande publique au détriment de l'ensemble des signataires des protocoles et actes subséquents* » sans expliquer en quoi les critères de qualification d'un contrat de la commande publique sont réunis.

Par exemple, un marché public de travaux est un contrat conclu par un acheteur soumis au code de la commande publique avec un ou plusieurs opérateurs économiques, pour répondre à ses en matière de travaux, en contrepartie d'un prix ou de tout équivalent (article L. 1111-1 du code de la commande publique). Un marché de travaux a pour objet (1) soit l'exécution, soit la conception et l'exécution de travaux, (2) soit la réalisation, soit la conception et la réalisation, par quelque moyen que ce soit, d'un ouvrage répondant aux exigences fixées par l'acheteur qui exerce une influence déterminante sur sa nature ou sa conception (article L. 1111-2 du code de la commande publique).

Le rapport n'identifie aucun contrat répondant à ces critères, et se limite à constater que l'OPH, et non la SEMPPO, a acquis des logements en VEFA et que le juge peut s'interroger sur le recours à la VEFA.

Aucune critique n'est donc dirigée contre la SEMPPO sur ce point.

En définitive, la Commune du Plessis-Robinson prend acte des observations de la Chambre, mais en conteste profondément la validité juridique mais aussi financière, stratégique, et dans le fond politique au sens le plus profond du terme, allant même jusqu'à déplorer le glissement qu'effectue la Chambre sur le terrain de l'opportunité, la stratégie de la Commune, à laquelle la Sempro apporte sa contribution démontrant ce que la Chambre reconnaît de manière discrète, sa pertinence, son efficience et l'attractivité qui en découle.

Dès lors et pour faire écho aux travaux menés sous l'égide du Président Moscovici, qui déclarait qu'en dernier lieu, ce sont « les élus qui décident », et au récent rapport de la Cour des Comptes, sur le suivi de ses observations, qui constate que près d'un tiers des observations ne sont pas suivies d'effets, la Commune comme la Sempro, n'entendent pas se rallier à celles des positions de la Chambre qui lui paraissent, comme elle s'est évertuée à le démontrer, dénuées de fondement juridique, de pertinence opérationnelle, urbaine et stratégique et d'efficience économique et financière.

4 – LA SITUATION FINANCIERE DE LA SEMPRO

4.1 Un modèle économique complexe

La Chambre détecte une complexité liée aux nombreuses participations qui est le fait de toute société ayant de nombreuses filiales, ce qui lui a rendu difficile l'appréhension claire de l'activité de la SEMPRO.

C'est la raison pour laquelle, forte de son passé et des succès enregistrés la Commune appuie pleinement le constat de la SEMPRO sur sa solidité financière et sur les chances plus que les risques de son activité et conteste fermement l'analyse de la Chambre sur les risques qu'elle dénonce a priori, sur l'équilibre financier de certaines SCCV, l'avancement des opérations et les retards de commercialisation qui ne reposent sur aucun fondement au jour du rapport, même si la crise économique qui gagne du terrain et sévit sur l'immobilier de manière progressive depuis un an doit inviter à la prudence et à la réflexion.

La Commune qui vit aujourd'hui après la crise sanitaire et qu'elle juge mal gérée par l'État, la crise énergétique qu'il a largement provoqué et la crise économique et l'inflation qu'il a largement contribué à initier trouve singulier d'être ainsi critiquée alors que certaines des difficultés à venir qui pourraient lui compliquer son action et celles de la SEMPRO trouvent directement leur origine dans l'action de l'État, celui-ci étant alors amené à subir des désordres financiers de bien plus grande ampleur que la Commune ou la SEMPRO dont les citoyens mesurent déjà les conséquences.

S'agissant des SCCV la Commune prend acte du constat de la Chambre et veillera à accélérer, le règlement financier de leur activité, aucune irrégularité n'apparaissant toutefois dans les constats opérés.

4.2 Analyse de la situation financière

4.2.1 La dégradation du haut du bilan

La Chambre se livre à une photographie du bilan de l'activité pour ne retenir que l'image de la dette contractée à l'occasion du rachat de la SAIGI, endettement nécessairement provisoire, d'où le choix d'un emprunt de court terme et qui finance un

actif immobilier, source de revenus à court terme et de valorisation à moyen terme, si besoin avec la Commune ou s'il le fallait avec l'EPFIF ce qui réduit à néant la partie négative du constat de la Chambre.

De la même manière la Commune conteste l'analyse de la Chambre sur le fonds de roulement, le besoin en fonds de roulement et la trésorerie qui hier très abondante, suites de ses réussites passées se sont logiquement dégonflées avec l'engagement de la SEMPRO dans l'activité Ledoux ou dans le rachat de la SAIGI, autant de relais de croissance et d'activités que la Chambre reconnaît parfois au détour de ses critiques.

La Commune conteste par ailleurs l'analyse de la Chambre sur l'absence de stratégie globale et sur l'absence de projection, même si la situation actuelle ne facilite pas cet exercice et que l'activité même de la SEMPRO, très dépendante de contraintes qui lui sont externes (libération de locaux, procédures externes administratives ou environnementales, recours) ne facilite pas non plus l'exercice prospectif dans cette période très instable.

4.2.1.2 L'impact bilantiel des filiales à 100 % sur la SEMPRO

La SAS CJC démontre aussi sa pertinence dans ses résultats financiers en constante progression malgré la crise sanitaire selon le constat même de la Chambre. Le constat de la Chambre sur la dépendance de la SAS CJC à l'égard des établissements bancaires est relativement dépourvu de sens, voire d'intérêt, car largement connu et voulu, la durée des emprunts qui correspond à la capacité de financer les acquisitions, imposant la progressivité de cette indépendance en voie d'être conquise.

Toutefois la valorisation des actifs démontre lorsqu'elle s'exerce, la pertinence de cette stratégie et son intérêt général pour la SAS comme pour la SEMPRO et la Commune le développement commercial confortant les ressources et la valeur des actifs de la SAS en permanente progression.

Concernant la SAIGI son rachat a permis de rendre factuel la sortie du lotissement opéré par le fait même de l'Autorité préfectorale, car il perdait son fondement même, de

préparer la valorisation de ses actifs fonciers, tout en disposant d'une source de revenus d'exploitation dans cette attente.

La Commune partage toutefois le constat de la Chambre sur la valorisation de son foncier et sur la nécessaire réflexion qu'implique le traitement fiscal et s'attachera à ce que la poursuite de cette réflexion soit menée en 2023. Un point en ce sens, suite aux réflexions conduites sera effectué pour mettre en œuvre la solution adaptée.

4.2.2 Le compte de résultat

4.2.2.1 La diminution du chiffre d'affaires lié au changement de l'objet social en 2017

4.2.2.2 L'évolution de l'activité vers le portage foncier

La Commune n'a pas de remarque à faire sur le constat de la Chambre relatif à l'évolution de l'activité de la SEMPRO, si ce n'est regretter la vision critique de la Chambre sur ce redéploiement qui s'avère positif, la Chambre allant même jusqu'à s'étonner que l'équilibre des comptes 2020 résulte du versement d'une quote-part des bénéfices obtenus dans les SCCV à hauteur de 1,44 millions.

Cela démontre l'efficacité et la pertinence du redéploiement, ces versements devenant un produit normal et récurrent.

Le constat sur des acquisitions plus importantes que les ventes est dès lors rassurant pour l'avenir, certaines recettes liées à des conventions administratives et techniques d'assistance étant régulières selon le constat même de la Chambre.

4.2.2.3 Trois la hausse des charges de fonctionnement malgré la baisse de l'activité

La Chambre soucieuse de déconstruire la gestion de la SEMPRO évoque les variations explicables des charges pour les qualifiés d'erratique, alors qu'elle s'explique

pour l'essentiel par la variation de l'activité et n'empêchent pas les résultats financiers globalement positifs sur la période sous revue, sans compter les potentialités à venir, identifiées par la Chambre, les marges n'étant prises en compte par choix comptable qu'à l'achèvement des opérations.

4.2.2.3.1 Des dépenses témoignant d'un train de vie déconnectée de la taille de la société.

La Commune laissera la SEMPROM apporter les éclaircissements nécessaires mais ne partage pas l'essentiel de ses remarques qui là encore témoignent d'une volonté de déconstruction.

Il en va ainsi, des téléphones, des masques, même à une époque où la faillite de l'État rendait ces provisions vitales, des honoraires de conseils qui sont utiles tant pour le CUS que pour le rachat de la SAIGI, l'assistance juridique et comptable.

Il en est de même pour les prestations de communication et de relations publiques qui participent pleinement à l'activité de la société mais qui nécessairement sont une proie facile, compte tenu d'une vision construite a priori.

Toutefois la Commune prend acte des remarques de la Chambre pour la part qui n'est pas d'opportunités et veillera à ce que le respect de la réglementation soit strictement observé.

4.2.2.3.2 Des dépenses en dehors de l'intérêt de la société

La Commune laissera la SEMPROM répondre sur ces points mais tient à exprimer les mêmes réserves et la même vigilance que sur le point précédent tout en relevant la permanence sous-jacente des appréciations en opportunité de la Chambre, ce qui n'entre pourtant pas dans sa mission.

4.2.2.4 Les impôts et taxes

Les contraventions doivent incombe à ceux qui les ont générés dès lors qu'ils sont identifiables.

4.2.3 Les salaires et charges sociales

La Commune prend acte du constat de la Chambre mais en revanche s'étonne de la conclusion qu'elle ne partage pas car les participations dans des filiales loin de constituer une fragilité, représentent aujourd'hui une part importante de son activité, n'en déplaie à la Chambre qui n'est pas dans son rôle à l'occasion de ce constat.

La SEMPPO présente annuellement à la Commune qui joue un rôle prépondérant au conseil d'administration le compte rendu de ses activités y compris financier, un budget annuel prévisionnel, approuvé au Conseil Municipal, de sorte que la remarque de la Chambre sur le fait que la Commune prend ses décisions sans « visibilité minimale sur les risques financiers encourus » est plus que désobligeante pour elle et ses représentants. La vision de la Chambre semble à la Commune beaucoup plus risquée et dangereuse que celle qu'elle a choisie, la Commune démontrant avec la SEMPPO depuis plus de 30 ans qu'elle maîtrise cette activité, qu'elle met au service de l'intérêt général et de ses habitants.

Au total, la Chambre conteste davantage l'idée même d'une SEM communale qui a pourtant fait la preuve depuis bientôt 40 ans de sa capacité à s'adapter aux évolutions des contextes réglementaires et économiques et a apporté toute sa contribution à la transformation de la Commune dont la Chambre constate le résultat positif, que les résultats financiers de la SEMPPO même si elle en souligne des risques bien qu'elle ait en réalité, elle le reconnaît, mal appréhendé les missions et la situation de la SEMPPO.

5- LA GESTION DES RESSOURCES HUMAINES

5.1 Un effectif réduit en raison d'une forte externalisation des activités fonctionnelles et opérationnelles

La Chambre signale des difficultés de consulter les dossiers individuels des salariés (article 227) toutefois elle n'indique pas les éléments manquants.

Selon la législation le code du travail n'impose pas à l'employeur de tenir un dossier individuel et personnel, il n'en détermine pas non plus le contenu.

Certains contrats mentionnent seulement l'adresse du siège social.

Selon la recommandation, la SEMPRO va rassembler les dossiers individuels actuellement répartis entre son prestataire FCN et elle même sur un support numérique.

5.2 Des rémunérations versées sans fondement juridique

Au paragraphe 228 à 231, vous relevez que certains salariés ne disposent pas d'un contrat écrit.

Concernant Monsieur... pour lequel la Chambre relate l'absence de contrat de travail écrit, il convient de rappeler que l'écrit n'est pas obligatoire pour conclure un CDI (Cass. soc. 27-3-2001 n° 98-40.928 FS-D : RJS 7/01 n° 827). Un contrat verbal est valable (Cass. soc. 4-12-2001 n° 99-43.324 FS-P : RJS 2/02 n° 136), mais il est recommandé en pratique de rédiger un contrat de travail écrit afin d'éviter toute contestation sur sa portée et son contenu, en particulier si une période d'essai est prévue. Les bulletins de paie et courriers sont des éléments de preuve de contrat. Même si cela reste perfectible, il est exagéré d'affirmer que sa rémunération est sans fondement juridique.

Une régularisation est en cours par la signature d'un avenant.

Au paragraphe 229 de votre rapport, vous relevez que « *Madame... est détachée des services municipaux depuis le 1^{er} décembre 2009 par arrêtés annuels de la commune du Plessis-Robinson. La SEMPRO n'a en revanche pris aucun acte de recrutement, ni contrat alors qu'il doit être approuvé au préalable par la collectivité d'origine (article 2 5° et 6° du décret 86-88 du 13 janvier 1986) ni courrier actant cet accueil en détachement. Sa rémunération ne repose donc sur aucun contrat de travail et est sans fondement* ».

Par un arrêté n° 2009-1236/DRH du 1^{er} décembre 2009, Madame... a été placée en détachement auprès de la SEMPRO pour une durée d'un an.

Par suite, un arrêté similaire a été adopté pour les suivantes :

- Arrêté n° 2011-01/DRH du 3 janvier 2011
- Arrêté n° DRH/PC/JC/2011-1504 du 24 novembre 2012
- Arrêté n° RDH/PC/FB/2012-1429 du 29 novembre 2019
- Arrêté n° DRH/PC/JB/2013-1457 du 26 novembre 2013
- Arrêté n° DRH/PC/FB/2014-1808 du 3 décembre 2014
- Arrêté n° DRH/PC/JB/2015-1164 du 23 novembre 2015
- Arrêté n° DRH/PC/JC/2016-1378 du 28 novembre 2016
- Arrêté n° DRH/PC/FB/2017-1489 du 28 novembre 2017
- Arrêté n° DRH/IS/JB/2018-1674 du 26 novembre 2018
- Arrêté n° DRH/JB/2019-1424 du 25 novembre 2019
- Arrêté n° DRH/CG/SC/2020-1502 du 24 novembre 2020
- Arrêté n° DRH/CG/SC/2021-1357 du 15 novembre 2021

Tous ces arrêtés ont été pris au visa :

- Des courriers de demande de renouvellement de détachement adressés chaque année par Madame... à la SEMPRO ;
- Des avis favorables émis chaque année par la SEMPRO sur cette demande.

Conformément à l'article 3 du décret n°86-68 du 13 janvier 1986 relatif aux positions de détachement, de disponibilité, de congé parental des fonctionnaires territoriaux et à l'intégration :

« Tout détachement est prononcé sur demande du fonctionnaire.

Les renouvellements du détachement sont prononcés suivant la même procédure que les détachements ».

Tel a bien été le cas en l'espèce.

Au paragraphe 230 du rapport :

La rémunération de M... a effectivement évolué entre 1994 et 2021.

Il s'est passé presque 27 ans pendant laquelle l'ancienneté a évolué, soit 27% calculé sur le salaire de base à laquelle se sont rajoutées des primes annuelles ou sur objectifs.

A titre de comparaison le taux d'inflation entre 1994 et aujourd'hui est de 54,4%.

Un avenant qui n'a pas été joint lors du contrôle datant de 2014 a été transmis par la SEMPRO.

5.3 Deux ruptures conventionnelles au coût significatif

Ces deux ruptures ont fait l'objet d'une validation de la DIRRECTE (ce que la Chambre a constaté).

5.4 Des salariés multi-employeurs

Au terme de son rapport, la Chambre critique les rémunérations et parfois leur fondement juridique.

L'étude de la fédération des EPL concernant la moyenne des rémunérations des dirigeants est comme il est indiqué une « *moyenne* ». Les rémunérations sont en général 30 % plus élevées en région parisienne. Et c'est une moyenne qui ne s'applique que dans le cas d'uni-employeur.

Enfin, la Chambre qualifie à tort les ruptures conventionnelles et hausses de salaire comme conventions réglementées selon l'article 225-38 du code de commerce. Cette qualification n'est pas en effet conforme au code de commerce précipité :

« Toute convention intervenant directement ou par personne interposée entre la société et son directeur général, l'un de ses directeurs généraux délégués, l'un de ses administrateurs, l'un de ses actionnaires disposant d'une fraction des droits de vote supérieure à 10 % ou, s'il s'agit d'une société actionnaire, la société la contrôlant au sens de l'article L. 233-3, doit être soumise à l'autorisation préalable du conseil d'administration. Il en est de même des conventions auxquelles une des personnes visées à l'alinéa précédent est indirectement intéressée. Sont également soumises à autorisation préalable les conventions intervenant entre la société et une entreprise, si le directeur général, l'un des directeurs généraux délégués ou l'un des administrateurs de la société est propriétaire, associé indéfiniment responsable, gérant, administrateur, membre du conseil de surveillance ou, de façon générale, dirigeant de cette entreprise. L'autorisation

préalable du conseil d'administration est motivée en justifiant de l'intérêt de la convention pour la société, notamment en précisant les conditions financières qui y sont attachées. »

Les contrats de travail des salariés de la SEMPRO ne sont pas des conventions réglementées car les salariés cités ne sont ni directeur général, ni directeur général délégué, ni administrateur, ni actionnaire.

En conclusion, la Commune en réponse à la vision en opportunité de la Chambre conteste les bases juridiques qu'elle plaque sur l'activité de la SEMPRO et de ses partenaires, conteste fermement l'analyse de la Chambre même si celle-ci permet d'identifier les points de vigilance qu'elle doit respecter pour mener à bien avec succès les opérations que la Chambre qualifie elle-même de complexes et qui à ce stade, elle le reconnaît parfois au fil de son analyse, sont bénéfiques pour chacun des protagonistes de ces opérations, a minima la SEMPRO la Commune et Hauts-de-Seine Habitat.

Forte de ces remarques, la Commune engagera une revue complète en lien avec la SEMPRO pour améliorer ce qui peut l'être, corriger ce qui doit l'être afin de poursuivre, dans l'intérêt de la société dont il est actionnaire, et de ses habitants, au service de l'intérêt général, le projet urbain pour lequel le suffrage universel a tranché, ce que l'État dans son rôle de partenaire sous la conduite du préfet reconnaît pleinement.

De: [correspondancejf](#)

Envoyé: lundi 10 juillet 2023 18:33:33

À: [LÊ, Louis](#)

Sujet: Correspondance JF : Bernard Gaillot vous a déposé des fichiers en partage

Confidentialité: Normale



Bonjour Louis Le,

Bernard Gaillot a mis en partage 14 fichier(s) à votre attention :

- [Annexe 5 - Recommandations - CRC - SEMPRO - ROD - juillet 2023.pdf](#)
- [Annexe 1-FedEpl - EPL d'aménagement - mars 2023.pdf](#)
- [ROD SEMPRO Annexe 3 Réponse ROD Ville - JP-PP-BG courrier accompagnement - réponse au ROD - juin 2022.pdf](#)
- [ROD SEMPRO Annexe 3 Réponse ROD Ville - Lettre de réponse à la chambre - 15 juin 2022.pdf](#)
- [Annexe 6 - Observations sur l'avis de la MRAE - n°APJIF 2022-047 du 29 juin 2022.pdf](#)
- [ROD SEMPRO Annexe 3 Réponse ROD Ville - Annexe 5 - régularités ROD - juin 2022.pdf](#)
- [Annexe 2 -Discours Elisabeth Borne 9 mai 2023 Droit à l'erreur - mai 2023.pdf](#)
- [Re?ponse de la Ville du Plessis-Robinson au ROD SEMPRO- juillet 2023.pdf](#)
- [JP-BG- courrier d'accompagnement réponse Ville ROD SSEMPRO - juillet 2023.pdf](#)
- [ROD SEMPRO Annexe 3 Réponse ROD Ville - Annexe -1 - Jugement Kone?- janv 2022.pdf](#)
- [RODSEM~3.PDF](#)
- [Annexe 4 -Réponse au ROD SEMPRO - Le Plessis-Robinson - demande en rectification - CRC-IDF - juin 2023.pdf](#)
- [RODSEM~2.PDF](#)
- [ROD SEMPRO Annexe 3 Réponse ROD Ville - Annexe 4 - Absenteisme.pdf](#)

Pour télécharger les fichiers, cliquez sur le lien ou copiez-le dans votre navigateur : <https://correspondancejf.ccomptes.fr/linshare/>

[Accès au site Correspondance des Juridictions Financières](#)

Mars 2023

Position de la FedEpl concernant la situation des Epl d'aménagement au sein de la Métropole du Grand Paris

Contexte

Lors de l'assemblée générale de la FedEpl Ile-de-France du 25 novembre 2022, la chambre régionale des comptes avait présenté les grandes lignes d'un prochain rapport sur l'aménagement au sein de la Métropole du Grand Paris. Pour rappel, cette dernière est par ailleurs dans l'obligation de produire un plan de rationalisation des outils d'aménagement métropolitain (en application de la loi NOTRe), en cours d'élaboration.

Dans ce contexte, la FedEpl souhaite rappeler l'importance des Epl d'aménagement métropolitaines dans la mise en œuvre des politiques publiques, leur indispensabilité à l'échelle de chaque territoire et qu'elles ne peuvent être la variable d'ajustement de solutions apportées à des problématiques institutionnelles dont la cause leur est extérieur.

I. Une pluralité d'aménageurs publics indispensables aux enjeux et dynamismes du territoire métropolitain

La Métropole du Grand Paris rassemble 7,2 millions d'habitants sur 131 communes. Elle accueille chaque année 46,8 millions de visiteurs, ce qui en fait la première destination au monde. C'est également le 1^{er} pôle d'emploi d'Europe avec 4,1 millions d'emplois qui génèrent 25% du produit intérieur brut national.

Cette puissance démographique et économique résulte d'un aménagement attractif du territoire de la Métropole du Grand Paris pour permettre le logement, les mobilités, le travail, et les loisirs de ses habitants. L'ambition de maintenir un tel dynamisme et les défis de la transition écologique et énergétique impliquent de poursuivre sans cesse l'aménagement du territoire de la Métropole.

Les personnes publiques, dans le respect de leurs compétences géographiques et matérielles, sont les seules en mesure de mener les politiques et les projets d'aménagement dans le respect de l'intérêt général.

Les collectivités territoriales disposent de leurs outils d'aménagement pour mener à bien à leur échelle les projets urbains nécessaires au développement de leur territoire. **On décompte au total près de 30 Entreprises publiques locales sur le territoire de la Métropole du Grand Paris**, y compris des groupes associant une Sem et une Spl pour une meilleure complémentarité des modes d'intervention. Ces entreprises conduisent des études, assurent la maîtrise d'ouvrage de projets urbains d'équipements publics et d'infrastructures dans toute leur diversité. Elles assurent également le développement de programmes immobiliers et la gestion patrimoniale d'actifs stratégiques pour le territoire de leurs actionnaires comme des locaux d'activité (maisons de santé, locaux artisanaux, locaux associatifs...) ou des commerces de proximité. Ces aménageurs sont des sociétés commerciales et reposent donc nécessairement sur un modèle économique équilibré au risque de disparaître.

Leur nombre actuel et l'implication des élus locaux qui les pilotent révèlent une adéquation avec les besoins des territoires sur lesquels elles interviennent.

Les Epl d'aménagement contribuent d'ailleurs de manière déterminante aux objectifs annuels de production de logements fixés à 38 000 par le Scot de la MGP et de 70 000 par la loi de 2010 sur le Grand Paris pour l'ensemble de l'Ile-de-France.

Les résultats de l'enquête aménageur menée par la Direction régionale et interdépartementale Environnement-Aménagement-Transports Ile de France révèle que **les Epl d'aménagement contribuent à hauteur d'au moins 40 % de la construction à venir de logements programmés par les aménageurs publics**. Toujours aux termes de la même enquête, 93 % des 322 735 logements programmés en Ile de France par les aménageurs publics le sont dans des périmètres de zones d'aménagement concerté, ce qui révèle **l'effet de masse des opérations d'aménagement dans la production de logements en plus des équipements publics**.

Par ailleurs, les dernières années ont conduit à une évolution forte de l'activité des aménageurs.

Le souhait de limiter l'impact carbone de l'aménagement implique de lutter contre l'extension urbaine et de favoriser la réhabilitation de l'existant, ce qui bouleverse le modèle économique de l'aménagement en vigueur depuis l'après-guerre fondé sur la viabilisation de terrains agricoles dont la revente permettait d'importantes plus-values finançant les équipements publics des opérations. Les opérations s'inscrivent désormais dans des tissus déjà urbanisés, ce qui requiert une forte association des habitants à leur conception et à leur mise en œuvre et place en première ligne les élus et services municipaux.

La « dentelle urbaine » à laquelle s'apparentent de plus en plus les opérations d'aménagement, c'est-à-dire des interventions à des échelles plus réduites, implique fortement les municipalités. La durée des opérations s'allonge ce qui requiert des usages transitoires et des évolutions des programmes impliquant fortement les acteurs de proximité.

Pour ces raisons, une exclusion des communes ou une rationalisation des outils d'aménagement compliquerait la mise en œuvre des opérations et irait à l'inverse des évolutions de l'aménagement urbain qui appellent une toujours plus grande collaboration des acteurs entre eux.

Enfin, l'Etat dispose également de ses propres aménageurs sur le territoire de la Métropole afin de mener à bien des projets d'intérêt national, comme la gestion et le développement du quartier d'affaires de la Défense pour Paris La Défense, la construction du Grand Paris Express pour la Société du Grand Paris ou la livraison des ouvrages olympiques pour la Solideo. L'existence de Grand Paris Aménagement, qui à l'inverse des précédents n'est pas adossée au pilotage d'un projet d'intérêt national, témoigne bien du fait que l'ensemble des opérateurs d'aménagement trouvent leur place sur le territoire de l'Ile-de-France et ne sont pas en nombre excessif.

II. Des Epl qui restent dans la légalité en dépit d'un contexte juridique et institutionnel insécurisant

a) Etat des lieux de la compétence aménagement au sein de la MGP

La loi NOTRe du 7 août 2015 attribuait la compétence aménagement à la Métropole du Grand Paris à compter du 1^{er} janvier 2017. Plus précisément, la MGP reçoit cette compétence dès lors que l'opération d'aménagement répond à la définition d'un intérêt métropolitain fixé par une délibération de la MGP le 8 décembre 2017. Lorsque l'opération n'est pas déclarée d'intérêt métropolitain, la compétence aménagement revient par défaut aux EPT.

Ainsi, les communes ne disposeraient plus, en principe, de la compétence aménagement. La réalité juridique de cette répartition est cependant plus complexe, les communes disposant de compétences résiduelles en matière d'aménagement et surtout de construction, qui ne recoupe pas le même périmètre (infra).

A ce jour, une seule opération existante a été déclarée d'intérêt métropolitain (ZAC des docks à Saint-Ouen), six opérations sont en cours. **Ceci implique qu'en pratique, une large partie de la compétence aménagement se trouve dans le champ des EPT.**

Ce changement d'attribution de compétence a entraîné des conséquences en termes de cession de parts au sein des Epl, puisque le code général des collectivités territoriales impose la cession de 2/3 des actions dès lors que la compétence a été « **intégralement** transférée ». De nombreuses actions détenues par les communes ont donc été transférées.

Cependant, de nombreux facteurs d'incertitudes juridiques, financiers et politiques concourent à l'entretien d'un contexte insatisfaisant pour les Epl d'aménagement opérant sur le territoire de la MGP. **(Infra).**

La FedEpl, à de nombreuses reprises, avait alerté les pouvoirs publics sur cet état de fait en Ile-de-France en adressant dès novembre 2017 une demande de précisions sur les conséquences juridiques et financières de cette situation au Ministre de la Cohésion des territoires Jacques Mézard.

b) Les causes d'un contexte d'insécurité pour les Epl

La combinaison de plusieurs éléments d'incertitude juridique conduit à des **problématiques de cession de parts** au sein des Epl qui engendrent une inertie des opérations. **La majorité des Epl restent, en dépit de ce contexte, dans la légalité.**

Les trois enjeux majeurs sont les suivants : **1)** Absence de clarté sur la définition des opérations d'aménagement provoquant un questionnement sur le caractère « intégral » ou non du transfert de la compétence, ce qui influe in fine sur la cession des parts. **2)** Question de l'accord politique et surtout financier entre communes, EPT et MGP concernant le rachat des parts. **3)** Question de l'évolution du contexte institutionnel ambigu dont sont tributaires les Epl.

➤ Une divergence d'interprétation concernant le caractère intégral du transfert de la compétence d'aménagement faisant obstacle à la cession des parts

L'article L. 1521-1 du CGCT prévoit qu'une commune actionnaire d'une Epl doit céder les 2/3 de ses actions à la collectivité à laquelle a été **intégralement transférée** la compétence en question. A contrario, il n'y a pas lieu de céder les 2/3 dès lors que la compétence a été simplement fractionnée entre les collectivités. Ainsi, pour déterminer si la compétence aménagement a été intégralement transférée, il est nécessaire de s'accorder sur son périmètre, et donc sur sa définition. **Il existe à ce titre des divergences d'interprétation entre la chambre régionale des comptes d'Ile-de-France, le préfet, les collectivités concernées et la FedEpl.**

Il est en effet possible de considérer que la compétence aménagement n'a pas été intégralement transférée des communes aux EPT et à la MGP. Il ressort en effet de la lecture combinée des dispositions des articles L. 5219-1 et L. 5219-5 du Code général des collectivités territoriales que la compétence aménagement se répartit comme suit :

En matière d'aménagement de l'espace métropolitain la MGP est compétente pour :

- La définition, création et réalisation d'opérations d'aménagement d'intérêt métropolitain mentionnées à l'article L. 300-1 du code de l'urbanisme
- Actions de restructuration urbaine d'intérêt métropolitain
- Actions de valorisation du patrimoine naturel et paysager
- Constitution de réserves foncières d'intérêt métropolitain

Par voie de conséquence, les EPT sont en creux compétents pour :

- Définition, création et réalisation d'opérations d'aménagement mentionnées à l'article L. 300-1 du code de l'urbanisme soumises à la définition d'un intérêt métropolitain mais non reconnues comme telles ;
- Actions de restructuration urbaine soumises à la définition d'un intérêt métropolitain mais non reconnues comme telles ;
- Constitution de réserves foncières soumises à la définition d'un intérêt métropolitain mais non reconnues comme telles.

Les actions d'aménagement visées à l'article L. 300-1 du code de l'urbanisme ne sont pas comprises dans le champ de ces dispositions définissant les compétences de la MGP et des EPT. Elles continuent de relever de la compétence des communes lorsqu'elles ne portent pas sur la restructuration urbaine. **De nombreuses communes considèrent ainsi que la compétence en matière d'aménagement n'a donc pas été intégralement transférée à un établissement public de coopération intercommunale.**

Il résulte de ce qui précède que les communes n'étaient pas strictement tenues de céder leurs actions dans les Sem d'aménagement en vertu des dispositions de l'article L. 1521-1 du CGCT et que le transfert de certaines parties de la compétence aménagement ne peut justifier une rationalisation par le haut des outils d'aménagement.

Sans y être contraintes, les collectivités de la Métropole qui détenaient des actions de Sem d'aménagement se sont toutefois inscrites dans l'esprit de la loi Maptlan et se sont associées à des Ept au sein de leurs outils d'aménagement. **Aujourd'hui, la Métropole du Grand Paris est présente au capital de 3 Epl d'aménagement et 10 Ept sur 11 sont présents au capital d'Epl d'aménagement.** Sur la trentaine d'Epl d'aménagement évoquées précédemment, 20 Epl ont intégré au moins l'une des collectivités intercommunales du territoire de la Métropole.

Ce taux élevé d'association de la MGP et des EPT au capital des Epl d'aménagement mérite d'être salué alors que le contexte institutionnel incertain rend la cession des actions des communes aux Ept et à la Métropole particulièrement complexe.

Enfin, l'évolution en cours des pratiques de l'aménagement urbain implique d'avoir une lecture souple de cette notion.

Il n'existe pas dans le code de l'urbanisme de définition des actions ou opérations d'aménagement permettant de les distinguer précisément et l'aménagement est de surcroît une notion qui n'est pas définie avec précision et qui évolue avec le temps. Si la jurisprudence administrative a pu de manière incidente donner des éléments de définition dans une décision de 1993, cette décision portait sur un projet d'extension urbaine conçu dans les années 80.

- **Une compétence des communes en matière de construction qui justifie leur maintien au capital d'Epl multi activité**

En effet l'aménagement n'est dans la plupart des cas pas le seul objet des Epl d'aménagement, dénommées ainsi par raccourci de langage. La **construction** figure également à leur objet, ce qui désigne notamment **la construction d'équipements publics pour lesquels les communes disposent de compétences.** A ce titre, il est possible de considérer que les communes sont toujours légitimes pour se maintenir au capital de ces Epl.

- **L'absence d'accords des acteurs sur le rachat des parts**

Une fois la question du transfert de compétence et donc du principe de la cession des parts acquise, un deuxième facteur, politique et financier cette fois, peut survenir et perturber l'action des Epl.

Contrairement aux SemOp, la valeur des parts des Sem et Spl n'est pas fixée par le CGCT.

Autrement dit, celle-ci est libre. Ceci implique trois éléments de blocage :

- **Les EPT ne disposent pas toujours d'une capacité d'investissement assez conséquente pour racheter les parts des communes** qui, quant à elles, ne souhaitent pas être légitimement lésées au change ;
- **La MGP ou les EPT ne souhaitent pas nécessairement reprendre à leur compte certaines opérations d'aménagement, pour des raisons financières ou politiques.** Par ailleurs, certaines communes peuvent souhaiter se maintenir pleinement au capital de manière tout à fait légale dès lors qu'elles considèrent qu'elles restent compétentes en matière d'aménagement (évoqué supra) ;
- **Les acteurs en présence ne souhaitent pas s'avancer compte tenu de l'incertitude régnante autour de l'évolution du contexte institutionnel de la MGP.** En effet, il est impossible pour le cessionnaire et l'Epl de se projeter à moyen-long terme. Une réforme peut en effet distordre la carte institutionnelle de la MGP, voir faire disparaître le cessionnaire.

c) Une situation exogène qui implique de nombreuses conséquences pour les Epl d'aménagement

Cet état de fait entraîne une série de conséquences juridiques et économiques pour les Epl. Détaillées dans une réponse de la DGCL à la FedEpl en février 2018. Il est possible d'en faire la synthèse :

- Inertie des projets portés par les Epl et impact sur leur carnet de commande liées à l'absence de possibilités de vision à moyen-long terme des acteurs commanditaires des opérations d'aménagement ;
- Impossibilité pour l'Epl de déterminer un actionnaire pilote et planificateur ;
- Bouleversement de la composition du capital ;
- La dissolution de certaines Epl (difficilement évaluable) ;

Ainsi, l'ensemble de ces ambiguïtés juridiques difficultés opérationnelles ne peuvent être prises pour prétexte à la rationalisation des outils dès lors qu'elles trouvent leur cause non dans la multiplicité des outils mais dans une situation institutionnelle peu claire.

III. Clarifier le paysage institutionnel, sans modifier le paysage des acteurs contrôlés par les collectivités territoriales

Dès juillet 2017, le Président de la République Emmanuel Macron avait annoncé vouloir réformer cette organisation institutionnelle. En 2018, le Président devait rendre des arbitrages, qui n'ont pas abouti. Depuis, aucune initiative présidentielle n'a été avancée concernant la transformation de la MGP.

La Cour des comptes a publié un rapport en janvier 2023 sur l'organisation territoriale de la MGP. Elle y esquisse quelques solutions de transformation du paysage institutionnel en Ile-de-France après avoir constaté selon elle l'échec de la réforme de l'intercommunalité. Les Epl y sont désignées comme des instruments permettant aux collectivités de maintenir leur présence en matière d'aménagement ou d'immobilier.

Sans se positionner sur ces scénarii des magistrats financiers et sans prendre d'initiatives concernant le solutionnement de la carte institutionnelle du Grand Paris, la FedEpl pourrait contribuer à ce type de réflexions initiées par les élus locaux.

Elle pourrait tout du moins faire entendre sa voix concernant la **nécessité de principe de modifier en profondeur cette carte institutionnelle, tout en préservant le paysage des aménageurs qui ont chacun leur utilité propre, afin d'assurer un cadre sécurisant aux Epl d'aménagement en Ile-de-France et de garantir la liberté de choix des élus locaux.**

Une meilleure lisibilité du paysage institutionnel permettrait par voie de conséquence de garantir aux collectivités une meilleure lisibilité sur leur volonté et capacité d'investir dans les projets d'aménagement, et donc dans les Epl. Un cadre clair et sécurisant gagnerait à être souhaité, dès lors que bon nombre d'Epl d'aménagement doivent se projeter de manière dynamique sur plusieurs dizaines d'années concernant leur modèle économique qui répond aux nouveaux enjeux des territoires franciliens.

Service Communication

Hôtel de Matignon, le 9 mai 2023

Discours de Mme Élisabeth BORNE, Première ministre

7ème Comité interministériel de la Transformation publique

Hôtel de Matignon

Mardi 9 mai 2023

Seul le prononcé fait foi

Monsieur le ministre,
Mesdames et Messieurs,

Parmi les préoccupations les plus fortes de nos concitoyens,
se trouve la question des services publics,
de leur qualité,
de leur accessibilité.

Depuis 2018,
et la réunion du premier Comité interministériel de la Transformation
publique,
beaucoup de mesures ont été prises,
pour mieux répondre aux attentes des Français,
et rapprocher les services publics de chacun.

Pour autant, aujourd'hui,
face à des démarches administratives trop lourdes
et des services publics perçus comme trop lointains,
des difficultés et des inquiétudes persistent.

J'ai donc demandé des réponses fortes, concrètes,
pour des services publics plus proches et plus efficaces.

Chaque ministère est concerné. Chacun doit être mobilisé.
C'est pour cette raison, que j'ai réuni ce matin un Comité interministériel de la transformation publique.

Notre première ambition, c'est de placer les Français au cœur de l'action publique.
C'est-à-dire de leur offrir des services publics qui répondent plus directement à leurs attentes et à leurs besoins.

Je l'ai dit : je crois aux résultats.
Je suis convaincue que c'est le meilleur moyen de créer la confiance.
Je suis convaincue, aussi, que c'est ce que nos concitoyens attendent de nous.

Nous devons donc mieux mesurer les résultats de nos politiques publiques,
les faire connaître en toute transparence,
et agir en fonction de nos réussites et de nos marges de progrès.

Pour y parvenir, j'ai présenté il y a quelques jours le baromètre de l'action publique, déjà accessible en ligne,
qui permet de mesurer les résultats concrets de notre action,
pour 60 politiques prioritaires du Gouvernement,
dans chaque territoire.

Chaque Français doit ainsi être en mesure de savoir ce qui change près de chez lui.

Ensuite, nous voulons simplifier les démarches de nos concitoyens.
C'est un des objets d'insatisfaction les plus forts aujourd'hui.

Il y a quelques semaines, dans l'Indre,
j'ai annoncé les moyens que nous allons mobiliser pour réduire considérablement le délai de prise de rendez-vous pour obtenir ou renouveler une pièce d'identité.
C'est un exemple concret de ce que nous pouvons faire pour faciliter la vie des Français.

Plus largement, je souhaite que nous ayons une action forte et résolue, notamment aux moments clés de leur vie.

Ce matin, Stanislas GUERINI a ainsi présenté les « 10 moments de vie », où nous nous engageons à simplifier le parcours de nos concitoyens, répondre aux difficultés signalées, et appliquer pleinement le « droit à l'erreur ».

Nous voulons agir vite.

Dès la fin de l'année, je souhaite des avancées concrètes pour les démarches des Français :

- qui deviennent étudiant ;
- qui rénovent leur logement ;
- qui partent vivre à l'étranger, qui en reviennent ;
- ou encore, pour nos concitoyens qui perdent un proche.

Dans ces moments, plus particulièrement encore, l'administration doit être un appui, une aide – jamais une difficulté ou un obstacle.

L'État doit être efficace, offrir un accompagnement clair et des solutions rapides.

Pour vous donner deux exemples concrets des avancées rapides que nous voulons,

d'ici l'été, partout en France, 2600 conseillers France Rénov' accompagneront les Français dans la préparation de leurs dossiers pour rénover leurs logements.

Et pour nos concitoyens qui font face à un deuil, le versement des pensions de réversion sera automatisé, d'ici la fin de l'année.

Remettre les Français au cœur de l'action publique, c'est ensuite faciliter l'accès aux services publics.

Je connais les inquiétudes de nos concitoyens et la peur de l'éloignement des services publics.

Pour y répondre, nous avons développé le réseau France Services, partout sur le territoire.

Son but : donner un point d'accès physique pour réaliser un maximum de démarches administratives, au plus proche de chez soi.

Nous avons fixé un objectif : que tous les Français aient accès à un point France Services à moins de 30 minutes de chez eux.

Cet objectif est d'ores et déjà atteint,
et en fin d'année,
avec 2750 points France Services ouverts à travers le pays,
95% des Français vivront à moins de 20 minutes de ces points.

Dans les mois à venir,
nous voulons, en outre, développer plus encore l'offre qui y est proposée,
par exemple, en termes de surendettement avec la Banque de France,
ou d'accès aux bourses et au logement étudiant avec le CNOUS.

J'ajoute que si nous devons garantir un accès facile à des guichets,
notre administration doit s'adapter aux usages des Français.

Aujourd'hui, nos concitoyens ont principalement recours à deux moyens pour échanger avec l'administration :

- le téléphone, qui est le premier canal de contact ;
- et internet, bien sûr, où 80% des démarches sont désormais entamées.

Accueil physique, téléphone ou en ligne :
ce n'est pas à nous de choisir ce que les Français doivent faire,
nous devons offrir un service de qualité, quel que soit le moyen utilisé.

Aussi, nous devons améliorer et faciliter les démarches en ligne.

C'est pourquoi, dès le mois de décembre,
toutes les démarches sensibles impliquant des flux financiers
basculeront sur l'interface sécurisée France Connect+.

Nous l'avons déjà fait pour le Compte personnel de formation, le CPF.
Cela a incité les Français à créer leur identité numérique et a porté un coup décisif à la fraude en ligne, en offrant des garanties pour éviter les usurpations d'identité.

Ensuite, nous voulons continuer à rendre nos services plus inclusifs.
C'est pourquoi d'ici 18 mois,
nous devons avoir significativement progressé pour que les sites publics
soient en conformité avec les critères d'accessibilité pour nos concitoyens en situation de handicap.

Enfin, nos démarches en ligne doivent être simples et compréhensibles, notamment en systématisant les tutoriels vidéo.
Et des comités d'usagers devront obligatoirement être mis en place pour améliorer les services en ligne.

Par ailleurs, s'agissant de l'accueil téléphonique, là aussi, nous voulons améliorer notre qualité de service, et assurer que les Français qui appellent aient bel et bien, dans 9 cas sur 10, quelqu'un au bout du fil et ne tombent pas sur une boîte vocale.
Pour y parvenir, nous voulons notamment qu'une fonctionnalité de prise de rendez-vous et de rappel soit généralisée.

Plus largement, nous devons améliorer nos services publics en continu, en nous fondant sur les retours de nos concitoyens.

Nous voulons permettre aux Français de donner leur avis et de recevoir une réponse personnalisée.
C'est tout le sens du programme « Services publics + ».
Deux fois par an, nous publierons les résultats obtenus. Ils permettront de mesurer l'opinion de nos compatriotes et ils serviront d'aiguillon pour améliorer la qualité du service.

Enfin, remettre les Français au cœur de l'action publique, c'est associer plus largement et plus systématiquement nos concitoyens à nos réflexions et aux prises de décision.
Dans ce but, j'ai demandé au ministre chargé du Renouveau démocratique, Olivier VERAN, de constituer d'ici la rentrée l'agenda gouvernemental de la participation citoyenne.

Ainsi, toutes les consultations menées par les ministères, en ligne ou en présentiel, seront recensées et rendues publiques, pour les faire connaître et faciliter l'engagement de nos concitoyens.

Mesdames et Messieurs,

L'autre grande ambition que j'ai fixée lors de ce Comité interministériel, c'est d'accepter de repenser nos manières de faire,

et l'organisation de nos administrations,
pour mieux répondre aux préoccupations des Français.

La première clé : c'est l'adaptation.

Je l'ai déjà dit, et j'en suis convaincue,
nous devons donner plus de marges de manœuvre aux acteurs des territoires,
pour trouver des solutions efficaces et adaptées.

Moins de 500 demandes de dérogations ont été formulées par les préfets
depuis 3 ans. C'est encore trop peu.

J'ai demandé aujourd'hui, qu'une nouvelle étape soit franchie pour permettre
de déroger aux règles nationales et faciliter l'aboutissement de projets locaux.

Tous les domaines sont concernés.

Ainsi, le mois dernier, j'ai pris un décret pour favoriser l'adaptation de notre
système de santé aux besoins des territoires.

Aujourd'hui, j'ai demandé au ministre de la Transformation et de la fonction
publique, Stanislas GUERINI, et au ministre chargé des Comptes publics,
Gabriel ATTAL,
de donner aux services déconcentrés de l'État,
des marges de manœuvre renforcées en matière budgétaire et RH,
dès janvier 2024.

*

Repenser nos manières de faire,
c'est également travailler avec les agents publics,
à l'évolution de leurs métiers, de leurs carrières et de notre administration.

Aussi,
en plus des négociations salariales qui s'engageront prochainement,
nous lançons avec Stanislas GUERINI, le « programme Fonction publique+ »,
qui sera co-construit avec les employeurs des trois versants de la fonction
publique et les agents.
Il fixera des engagements tangibles pour la qualité de vie au travail, la santé, le
logement, l'égalité professionnelle, l'accompagnement RH.

Enfin, avec le ministre de l'Intérieur, Gérald DARMANIN,

nous souhaitons finaliser la réforme de l'organisation territoriale de l'État, lancée en 2009.

Nous souhaitons stabiliser cette organisation, poursuivre le renforcement de l'échelon départemental engagé depuis 2 ans, et accompagner la mise en œuvre des politiques prioritaires du Gouvernement.

Une centaine de postes d'experts de haut niveau sera créée pour appuyer les préfets en métropole et en outre-mer, dès la fin de l'année.

Mesdames et Messieurs,

Repenser nos manières de faire, c'est enfin préparer l'avenir et anticiper les bouleversements de la transition numérique, en particulier l'intelligence artificielle.

Je l'ai déjà évoqué il y a quelques instants, et nous l'avons mesuré lors du Comité de ce matin, notre transition numérique a avancé à grande vitesse, avec des améliorations concrètes pour le quotidien des Français. Je pense à la procédure pénale numérique, à l'attribution des bourses scolaires, ou encore au projet Inserjeunes, qui aide à l'orientation des jeunes. Nous devons continuer, relever le défi de la donnée publique, assurer sa maîtrise et étudier toutes les implications du développement de l'intelligence artificielle.

C'est la condition d'un meilleur service public, plus rapide et plus personnalisé.

C'est la condition d'une meilleure adhésion de nos concitoyens et de nos entreprises à nos politiques publiques.

C'est aussi la condition de notre souveraineté.

J'ai donc demandé que chaque ministre prépare sa feuille de route du numérique et de la donnée publique avant la fin d'année. Nous les rendrons publiques.

*

Mesdames et Messieurs,

Voilà en quelques mots,
les principes que nous avons fixés et les décisions que nous avons prises,
à l'occasion de ce comité interministériel de la Transformation publique.

Je mesure les attentes de nos concitoyens.
Alors, avec Stanislas GUERINI, avec tout le Gouvernement,
nous sommes déterminés à agir et à obtenir rapidement des résultats.

Je vous remercie et me tiens à votre disposition, avec le ministre, pour
répondre à vos questions.



Le Plessis-Robinson, le 20 juin 2023

Le Maire

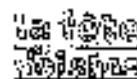
LAURE 26 158 203 60603



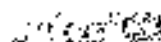
Fleur d'Or



Victoires
du Paysage



Ville amicale,
Ville conviviale



Ville amie
des enfants



Prix d'excellence
de la Démocratie
participative



API 011

OBJET :

**DEMANDE EN RECTIFICATION D'OBSERVATIONS DEFINITIVES DU
RAPPORT DE LA CHAMBRE REGIONALE DES COMPTES**

Article L 243-10 du code des juridictions financières

Monsieur le Président,

Dans le cadre du contrôle des comptes et la gestion de la Commune du Plessis-Robinson sur les exercices 2014 et suivants, vous avez bien voulu nous faire parvenir le document final, constitué du rapport et des réponses aux observations définitives adressées par la commune à la Chambre.

Il apparaît, à la lecture de ce document final, que celui-ci est entaché d'un certain nombre d'erreurs.

Sur le fondement de l'article L 243-10 du code des juridictions financières, nous vous prions de bien vouloir trouver ci-joint la demande en rectification d'observations définitives de la Commune du Plessis-Robinson.

Vous en souhaitant une bonne réception, nous vous prions de croire, Monsieur le Président, en l'assurance de notre parfaite considération.

Jacques PERRIN

Toute correspondance est à adresser à Monsieur le Maire.

Hôtel de Ville - 92451 Le Plessis-Robinson Cedex - Tél. : 01 45 01 43 21 - www.plessis-robinson.com

I. INTRODUCTION	3
II. DEMANDE DE RECTIFICATION DES ERREURS DU RAPPORT	5
1. SUR L'ERREUR DE DROIT ET D'APPRECIATION DE LA CHAMBRE QUANT A L'ETENDUE DE SON POUVOIR DE CONTROLE	5
2. SUR L'ERREUR DE DROIT ET D'APPRECIATION QUANT A LA COMPETENCE DE L'EPT	7
3. SUR LES ERREURS DE DROIT ET D'APPRECIATION QUANT A LA REUNION DES CRITERES DE QUALIFICATION D'UNE OPERATION D'AMENAGEMENT	8
3.1. Sur la notion d'opération d'aménagement	9
3.1.1. Sur la définition des opérations d'aménagement par le code de l'urbanisme	9
3.1.2. Sur la nécessité de prendre en compte d'autres critères pour définir ce qu'est une opération d'aménagement	14
3.1.3. Sur les critères permettant de qualifier une opération d'une opération d'aménagement	18
3.1.3.1. Synthèse des critères d'identification d'une opération d'aménagement	19
3.1.3.2. Sur la combinaison d'interventions sur le tissu urbain	20
3.1.3.3. Sur la réalisation d'équipements	21
3.1.3.4. Sur la nécessité d'une inscription d'un projet global	22
3.1.3.5. Sur la distinction des opérations d'aménagement et des opérations de construction	25
3.1.3.6. Sur la distinction avec les actions d'aménagement	32
3.2. Sur les conséquences d'un raisonnement erroné de la Chambre sur l'existence d'une opération d'aménagement sur le secteur Novéus	35
3.2.1. Sur l'existence d'une OAP	36
3.2.2. Sur le financement d'équipements par une taxe d'aménagement majorée	39
3.2.3. Sur l'ampleur des opérations immobilières	40
4. SUR L'ERREUR D'APPRECIATION DANS LA DEMANDE DE TRANSFERT DE L'OPERATION NOVEOS A L'EPT	43
4.1. Sur le transfert des actifs de la commune à l'EPT	43
4.2. Sur l'entrée de l'EPT au capital de la SEMPO et de la SPL	45
III. CONCLUSION	47

I. INTRODUCTION

La chambre régionale des comptes d'Île-de-France a contrôlé les comptes et la gestion de la commune du Plessis-Bohignon sur les exercices 2014 et suivants.

Après examen des réponses écrites apportées au rapport d'observations provisoires et à la tenue des questions, la chambre a arrêté son rapport d'observations définitives, qu'elle a notifié à la commune le 11 mai 2022.

Conformément aux dispositions de l'article L. 243-5 du code des juridictions financières, la Commune a fait part de ses réponses écrites à la chambre.

Ces réponses écrites ont été jointes au rapport.

À la lecture du document final, constitué du rapport et des réponses aux observations définitives adressées à la chambre, la Commune a relevé que la chambre avait commis plusieurs erreurs.

Ainsi que le prévoient les articles L. 243-10 R. 243-21 du code des juridictions financières, les dirigeants des personnes morales contrôlées (ou toute autre personne nominativement ou explicitement mise en cause) peuvent adresser à la chambre une demande en rectification d'observations définitives. Ces rectifications peuvent concerner les erreurs ou les omissions du rapport :

« La chambre régionale des comptes statue dans les formes prévues aux articles L. 241-1 et L. 243-3 sur toute demande en rectification d'observations définitives sur la gestion qui peut lui être présentée par les dirigeants des personnes morales contrôlées ou toute autre personne nominativement ou explicitement mise en cause » (article L. 243-10 du code des juridictions financières).

« Dans le délai d'un an suivant la communication du rapport d'observations définitives à l'assemblée délibérante de la collectivité ou à l'organe collégial de décision de l'organisme qui a fait l'objet d'un contrôle des comptes et de la gestion, une demande en rectification d'erreur ou d'omission dudit rapport peut être adressée au greffe de la chambre par les personnes mentionnées à l'article L. 243-10 du présent code.

Elle comporte l'exposé des faits et les motifs invoqués et est accompagnée des justifications sur lesquelles elle se fonde.

Le président de la chambre régionale des comptes transmet la demande en rectification à toute personne nominativement ou explicitement concernée par ladite demande et, le cas échéant, aux ordonnateurs et dirigeants des personnes morales contrôlées. Il leur précise le délai, qui ne peut être inférieur à un mois, dans lequel ils peuvent présenter des observations écrites ou demander à être entendus par la chambre. Il informe également l'auteur de la demande de la date à laquelle il peut solliciter son audition par la chambre.

La chambre régionale des comptes se prononce sur la demande en rectification par une décision qui est notifiée par lettre du président au demandeur ainsi qu'à l'ordonnateur ou au dirigeant de l'organisme concerné. À compter de cette réception, cette décision est annexée au rapport d'observations définitives » (article R. 243-21 du code des juridictions financières).

Le Conseil d'État a récemment rappelé que l'objet de la demande de rectification n'a pas été limitée par le législateur.

La demande peut par exemple porter sur une simple erreur matérielle, sur une inexactitude ou sur l'appréciation à laquelle la chambre s'est livrée lorsque celle-ci est erronée :

« 3. Les observations formulées, même à titre définitif, par une chambre régionale des comptes sur la gestion d'une collectivité territoriale ou d'un ou plusieurs des établissements, sociétés, groupements et organismes mentionnés aux articles L. 211-4 à 211-6 et L. 211-8 du code des juridictions financières, ne présentent pas le caractère de décisions susceptibles de faire l'objet d'un recours pour excès de pouvoir. Toutefois, les dirigeants des personnes morales contrôlées et les autres personnes nominativement ou explicitement mises en cause peuvent demander à la chambre régionale des comptes la rectification de ses observations définitives, ce droit de rectification figurant, depuis la loi du 21 décembre 2001 relative aux chambres régionales des comptes et à la Cour des comptes, aux dispositions précitées de l'article L. 243-4 du code des juridictions financières, dans sa rédaction applicable au litige. Le législateur n'ayant pas limité l'objet de la demande de rectification, celle-ci - qu'elle ait été introduite antérieurement ou postérieurement à l'entrée en vigueur de la loi du 21 décembre 2001 - peut porter sur une simple erreur matérielle, sur une inexactitude ou sur l'appréciation à laquelle la chambre régionale des comptes s'est livrée et dont il serait soutenu qu'elle serait erronée. Il appartient à la chambre régionale des comptes d'examiner l'ensemble des allégations contenues dans la demande de rectification et de lui donner la suite qu'elle estime appropriée. La décision par laquelle la chambre régionale des comptes, soit refusé d'apporter la rectification demandée, soit ne donne que partiellement satisfaction à la demande, est susceptible de faire l'objet d'un recours devant le juge administratif. Il incombe au juge administratif, saisi d'un tel recours, de contrôler la régularité de la procédure suivie et de vérifier que la décision contestée ne repose pas sur des faits inexacts et n'est pas entachée d'une méconnaissance par la chambre régionale de l'étendue de son pouvoir de rectification. Il ne lui appartient pas, en revanche, eu égard à l'objet particulier de la procédure de rectification des observations définitives, de se prononcer sur le bien-fondé de la position prise par la chambre en ce qui concerne l'appréciation qu'elle a portée, dans le cadre des attributions qui lui sont conférées par la loi, sur la gestion de la collectivité ou de l'organisme en cause »¹.

C'est dans ce cadre que la Commune du Plessis-Robinson vous demande d'apporter au rapport d'observations définitives les rectifications rendues nécessaires par les faits, motifs et justifications qui seront exposés dans les développements qui suivent.

¹ CE, 24 avril 2019, n° 409270 ; v. également CE, 15 juillet 2004, n° 267415

II. FAITS, MOTIFS ET JUSTIFICATIONS

La partie 4 du rapport intitulée « l'exercice irrégulier de la compétence aménagement » (pp. 34 – 36) est entachée de plusieurs erreurs.

La chambre a tout d'abord commis une erreur de droit et d'appréciation quant à l'étendue de son pouvoir de contrôle (1) ; elle a par la suite commis une erreur de droit et d'appréciation quant à l'étendue de la compétence de l'EPT (2), à l'application des critères permettant d'identifier l'existence d'une opération d'aménagement (3) et aux conséquences de cette qualification en l'espèce (4).

1. SUR L'ERREUR DE DROIT ET D'APPRECIATION DE LA CHAMBRE QUANT A L'ETENDUE DE SON POUVOIR DE CONTROLE

Le code des juridictions financières confie aux chambres régionales des comptes les seules missions suivantes :

- Jugement des gestionnaires publics (article L. 211-1 du code des juridictions financières) ;
- Contrôle des comptes et de la gestion (articles L. 211-3 à L. 211-10 du code des juridictions financières) ;
- Contrôle des actes budgétaires (article L. 211-11 du code des juridictions financières) ;
- Contrôle des conventions et actes spécifiques (articles L. 211-12 à L. 211-14 du code des juridictions financières) ;
- Evaluation des politiques publiques territoriales (article L. 211-15 du code des juridictions financières).

Le rapport en question s'inscrit dans le cadre de la mission des comptes et de la gestion.

L'étendue de cette mission est strictement délimitée par le code des juridictions financières.

En ce sens, l'article L. 211-3 du code précité prévoit que :

« Par ses contrôles, la chambre régionale des comptes contrôle les comptes et procède à un examen de la gestion.

Elle vérifie sur pièces et sur place la régularité des recettes et dépenses décrites dans les comptabilités des organismes relevant de sa compétence. Elle s'assure de l'emploi régulier des crédits, fonds et valeurs.

L'examen de la gestion porte sur la régularité des actes de gestion, sur l'économie des moyens mis en œuvre et sur l'évaluation des résultats atteints par rapport aux objectifs fixés par l'assemblée délibérante ou par l'organe délibérant. L'opportunité de ces objectifs ne peut faire l'objet d'observations.

La chambre régionale des comptes peut également assurer des contrôles sur demande motivée, soit du représentant de l'Etat dans la région ou le département, soit de l'autorité territoriale ».

Comme le rappelle utilement le site de la Cour des comptes, « le contrôle des comptes et de la gestion porte sur la régularité des actes de gestion, sur l'économie des moyens mis en œuvre et sur l'évaluation des résultats atteints par rapport aux objectifs fixés par l'assemblée ou l'organe délibérants. Les CRTG n'ont en aucun cas à apprécier l'opportunité des choix politiques des élus, mais elles se prononcent sur la fiabilité des comptes, l'équilibre financier des opérations et des gestions, la régularité et l'économie des moyens mis en œuvre et leur

efficacité, c'est-à-dire la comparaison des moyens avec les résultats obtenus. Dans ce cadre, elles peuvent également être conduites à procéder à une évaluation des politiques publiques locales »².

Il en résulte que la chambre n'est pas compétente pour trancher une question relative à la répartition des compétences entre les collectivités et leurs groupements et à l'interprétation des textes organisant cette répartition.

Cette mission incombe exclusivement aux juridictions administratives.

Or, c'est précisément à cette question qu'est intégralement consacrée la partie 4 du rapport intitulée « *L'exercice irrégulier de la compétence aménagement* » (pp. 34 – 36).

En effet, dans cette partie, le rapport procède à une analyse de la répartition des compétences respectives de la commune et de l'EPF concernant ce qu'elle nomme abusivement la « *compétence aménagement* »³.

Or, la Chambre notera que si l'EPF n'a pas créé d'opération d'aménagement ni revendiqué la compétence d'opérations initiées par la commune c'est tout simplement parce qu'aucune opération contrôlée par la Chambre ne relève de cette compétence.

Cette seule circonstance révèle une erreur de la chambre quant à l'étendue de ses pouvoirs dans le cadre de sa mission de contrôle des comptes et de la gestion.

Cette erreur doit conduire à une rectification du rapport d'observations définitives et plus précisément, à la suppression de la partie 4 « *L'exercice irrégulier de la compétence aménagement* » (pp. 34 – 36) du rapport.

² <https://www.ccomptes.fr/fr/chambres-regionales-et-laboratoires-des-comptes/role-et-activites#a>

³ Ce faisant, elle ne procède pas à la distinction requise entre les opérations d'aménagement, qui sont relèvent de l'EPF, et les actions d'aménagement ou les simples opérations immobilières qui restent en compétence communale. Nous y reviendrons.

2. SUR L'ERREUR DE DROIT ET D'APPRECIATION QUANT A LA COMPETENCE DE L'EPT

Le paragraphe introductif de la partie I du rapport (p. 34) énonce que « Selon le IV de l'article L. 5219-5 du CGCT, les EPT disposent « de plein droit » d'une compétence au titre du l'aménagement pour toutes les opérations relevant de l'article L. 300-1 du code de l'urbanisme, à l'exception de celles déclarées d'intérêt métropolitain et dans les mêmes conditions que l'intercommunalité à laquelle l'EPT s'est substitué ».

Ce faisant, en utilisant la formulation générale d'« opérations relevant de l'article L. 300-1 du code de l'urbanisme », le rapport omet la distinction fondamentale qui existe entre les actions et les opérations d'aménagement, mais également entre les opérations d'aménagement et les opérations immobilières qui poursuivent l'un des objectifs visés à l'article L. 300-1 du code de l'urbanisme sans pour autant constituer une opération d'aménagement.

En effet, l'article L. 300-1 du code de l'urbanisme vise plusieurs typologies d'opérations : les « actions d'aménagement » d'un côté, et les « opérations d'aménagement » à proprement parler de l'autre :

« Les actions ou opérations d'aménagement ont pour objets de mettre en oeuvre un projet urbain, une politique locale de l'habitat, d'organiser la mutation, le maintien, l'extension ou l'accueil des activités économiques, de favoriser le développement des loisirs et du tourisme, de réaliser des équipements collectifs ou des locaux de recherche ou d'enseignement supérieur, de lutter contre l'insalubrité et l'habitat indigne ou dangereux, de permettre le renouvellement urbain, de sauvegarder ou de mettre en valeur le patrimoine bâti ou non bâti et les espaces naturels, notamment en recherchant l'optimisation de l'utilisation des espaces urbanisés et à urbaniser.

L'aménagement, au sens du présent livre, désigne l'ensemble des actes des collectivités locales ou des établissements publics de coopération intercommunale qui visent, dans le cadre de leurs compétences, d'une part, à conduire ou à valoriser des actions ou des opérations définies dans l'alinéa précédent et, d'autre part, à assurer l'harmonisation de ces actions ou de ces opérations ».

Cette distinction est capitale pour délimiter le périmètre de la compétence relevant de l'EPT.

L'article L. 5219-5 IV du CGCT prévoit en effet que :

« IV. – L'établissement public territorial exerce de plein droit, en lieu et place des communes membres, les compétences prévues au II de l'article L. 5219-1 du présent code, soumises à la définition d'un intérêt métropolitain mais non reconnues comme telles.

S'agissant de la compétence en matière de définition, de création et de réalisation d'opérations d'aménagement définies à l'article L. 300-1 du code de l'urbanisme, énoncée au a du 1° du b de l'article L. 5219-1 du présent code, le délai prévu au deuxième alinéa du III de l'article L. 5211-5 pour l'adoption des délibérations concordantes de l'établissement public territorial et de ses communes membres fixant les conditions financières et patrimoniales du transfert des biens immobiliers est porté à deux ans à compter de la définition de l'intérêt métropolitain ».

Seule la compétence « définition, création et réalisation d'opérations d'aménagement » est visée par cette disposition.

L'article L. 5219-1 II 1° a), auquel il est renvoyé, ne dit pas autre chose :

« II. – La métropole du Grand Paris est soumise au chapitre VII du présent titre Ier, sous réserve des dispositions du présent chapitre. Elle exerce de plein droit, en lieu et place de ses communes membres, les compétences suivantes :

1° A compter du 1^{er} janvier 2017, en matière d'aménagement de l'espace métropolitain :

a) élaboration du schéma de cohérence territoriale ; définition, création et réalisation d'opérations d'aménagement d'intérêt métropolitain mentionnées à l'article L. 300-1 du code de l'urbanisme ; actions de restructuration urbaine d'intérêt métropolitain ; actions de valorisation du patrimoine naturel et paysager ; constitution de réserves foncières d'intérêt métropolitain ; [...] ».

Contrairement à ce qu'indique le rapport, l'EPT ne dispose donc pas d'une compétence généralisée « au titre de l'aménagement pour toutes les opérations relevant de l'article L. 300-1 du code de l'urbanisme, à l'exception de celles déclarées d'intérêt métropolitain ».

La seule compétence dont dispose l'EPT est celle de « définition, de création et de réalisation d'opérations d'aménagement ».

L'étendue de la compétence transférée à l'EPT est donc strictement délimitée. La commune n'est cessissie, dans ce cadre, que de la possibilité de définir, de créer et de réaliser des opérations d'aménagement.

La commune reste bénéficiaire d'une clause de compétence générale. Aux termes de l'article L. 2121-29 du CGCT, le conseil municipal règle par ses délibérations les affaires de la commune. La commune, contrairement à l'EPT, n'est pas gouvernée par le principe de spécialité. Elle est donc habilitée à statuer sur toute question d'intérêt public communal qui n'a pas été dévolue à une autre personne publique⁴.

La compétence de l'EPT étant limitée à la définition, à la création et à la réalisation d'opérations d'aménagement, la commune reste donc tout à fait compétente pour réaliser des opérations immobilière qui procède de la gestion de son patrimoine, ainsi que toute opération de construction et action de construction qui ne répondrait pas à la définition d'une opération d'aménagement.

Cette erreur dans l'appréciation de l'étendue des compétences de l'EPT doit conduire à une rectification du **paragraphe introductif de la partie 4 « L'exercice irrégulier de la compétence aménagement »** (pp. 34 – 36) du rapport.

La formulation générale d'« opérations relevant de l'article L. 300-1 du code de l'urbanisme » ne correspond pas à la définition de la compétence de l'EPT telle qu'elle résulte de la combinaison des articles L. 5219-IV du CGCT, L. 5219-1 II 1° a) du CGCT et L. 300-1 du code de l'urbanisme.

3. SUR LES ERREURS DE DROIT ET D'APPRECIATION QUANT A LA RÉUNION DES CRITÈRES DE QUALIFICATION D'UNE OPÉRATION D'AMÉNAGEMENT

La partie 4 du rapport est affectée par une erreur de la Chambre dans son raisonnement global sur les critères permettant de définir et d'identifier l'existence d'une opération d'aménagement.

Il est dès lors indispensable de revenir au préalable sur la notion d'opération d'aménagement (3.1), puisque ce n'est qu'au prix de ses erreurs de raisonnement juridique que la Chambre peut conclure au fait que la commune exerce irrégulièrement la « compétence aménagement » (3.2).

⁴ CE, 29 juin 2011, Commune de Mont-si-Bordeux, n° 139176

3.1. Sur la notion d'opération d'aménagement

L'article L. 300-1 du code de l'urbanisme ne définit les actions ou opérations d'aménagement que par leur objet (3.1.1.). Cette définition finaliste ne permettant pas de déterminer avec suffisamment de précision les contours de la notion, la jurisprudence et la doctrine ont eu recours à un faisceau d'indices qui est toujours utilisé aujourd'hui (3.1.2.).

3.1.1. Sur la définition des opérations d'aménagement par le code de l'urbanisme

L'article L. 300-1 du code de l'urbanisme a connu plusieurs évolutions lors de la période contrôlée, sans que celles-ci ne remettent en cause la définition des opérations d'aménagement :

Version en vigueur du 29 décembre 2008 au 27 mars 2014⁵
Les actions ou opérations d'aménagement ont pour objets de mettre en œuvre un projet urbain, une politique locale de l'habitat, d'organiser le maintien, l'extension ou l'accueil des activités économiques, de favoriser le développement des loisirs et du tourisme, de réaliser des équipements collectifs ou des locaux de recherche ou d'enseignement supérieur, de lutter contre l'insalubrité, de permettre le renouvellement urbain, de sauvegarder ou de mettre en valeur le patrimoine bâti ou non bâti et les espaces naturels. L'aménagement, au sens du présent livre, désigne l'ensemble des actes des collectivités locales ou des établissements publics de coopération intercommunale qui visent, dans le cadre de leurs compétences, d'une part, à conduire ou à autoriser des actions ou des opérations définies dans l'alinéa précédent et, d'autre part, à assurer l'harmonisation de ces actions ou de ces opérations.
Version en vigueur du 27 mars 2014 au 01 janvier 2016⁶
Les actions ou opérations d'aménagement ont pour objets de mettre en œuvre un projet urbain, une politique locale de l'habitat, d'organiser le maintien, l'extension ou l'accueil des activités économiques, de favoriser le développement des loisirs et du tourisme, de réaliser des équipements collectifs ou des locaux de recherche ou d'enseignement supérieur, de lutter contre l'insalubrité et l'habitat indigne ou dangereux, de permettre le renouvellement urbain, de sauvegarder ou de mettre en valeur le patrimoine bâti ou non bâti et les espaces naturels. L'aménagement, au sens du présent livre, désigne l'ensemble des actes des collectivités locales ou des établissements publics de coopération intercommunale qui visent, dans le cadre de leurs compétences, d'une part, à conduire ou à autoriser des actions ou des opérations définies dans l'alinéa précédent et, d'autre part, à assurer l'harmonisation de ces actions ou de ces opérations.

⁵ Issue de la loi n° 2008-1425 du 27 décembre 2008 de finances pour 2009

⁶ Issue de la loi n° 2014-366 du 24 mars 2014 pour l'accès au logement et un urbanisme rénové (ALUR)

Version en vigueur du 01 janvier 2015 au 05 août 2016⁷

Les actions ou opérations d'aménagement ont pour objets de mettre en œuvre un projet urbain, une politique locale de l'habitat, d'organiser le maintien, l'extension ou l'accueil des activités économiques, de favoriser le développement des loisirs et du tourisme, de réaliser des équipements collectifs ou des locaux de recherche ou d'enseignement supérieur, de lutter contre l'insalubrité et l'habitat indigne ou dangereux, de permettre le renouvellement urbain, de sauvegarder ou de mettre en valeur le patrimoine bâti ou non bâti et les espaces naturels.

L'aménagement, au sens du présent livre, désigne l'ensemble des actes des collectivités locales ou des établissements publics de coopération intercommunale qui visent, dans le cadre de leurs compétences, d'une part, à conduire ou à autoriser des actions ou des opérations définies dans l'alinéa précédent et, d'autre part, à assurer l'harmonisation de ces actions ou de ces opérations.

Toute action ou opération d'aménagement faisant l'objet d'une étude d'impact doit faire l'objet d'une étude de faisabilité sur le potentiel de développement en énergies renouvelables de la zone, en particulier sur l'opportunité de la création ou du raccordement à un réseau de chaleur ou de froid ayant recours aux énergies renouvelables et de récupération.

Version en vigueur du 06 août 2016 au 25 novembre 2018⁸

Les actions ou opérations d'aménagement ont pour objets de mettre en œuvre un projet urbain, une politique locale de l'habitat, d'organiser le maintien, l'extension ou l'accueil des activités économiques, de favoriser le développement des loisirs et du tourisme, de réaliser des équipements collectifs ou des locaux de recherche ou d'enseignement supérieur, de lutter contre l'insalubrité et l'habitat indigne ou dangereux, de permettre le renouvellement urbain, de sauvegarder ou de mettre en valeur le patrimoine bâti ou non bâti et les espaces naturels.

L'aménagement, au sens du présent livre, désigne l'ensemble des actes des collectivités locales ou des établissements publics de coopération intercommunale qui visent, dans le cadre de leurs compétences, d'une part, à conduire ou à autoriser des actions ou des opérations définies dans l'alinéa précédent et, d'autre part, à assurer l'harmonisation de ces actions ou de ces opérations.

Toute action ou opération d'aménagement faisant l'objet d'une évaluation environnementale doit faire l'objet d'une étude de faisabilité sur le potentiel de développement en énergies renouvelables de la zone, en particulier sur l'opportunité de la création ou du raccordement à un réseau de chaleur ou de froid ayant recours aux énergies renouvelables et de récupération.

Version en vigueur du 25 novembre 2018 au 25 août 2021⁹

⁷ Issue de l'ordonnance n° 2015-1174 du 23 septembre 2015 relative à la partie législative du livre premier du code de l'urbanisme.

⁸ Issue de l'ordonnance n° 2016-1058 du 3 août 2016 relative à la modification des règles applicables à l'évaluation environnementale des projets, plans et programmes.

⁹ Issue de la loi n° 2018-1021 du 23 novembre 2018 portant évolution du logement, de l'aménagement et du numérique (ELAN).

Les actions ou opérations d'aménagement ont pour objets de mettre en œuvre un projet urbain, une politique locale de l'habitat, d'organiser le maintien, l'extension ou l'accueil des activités économiques, de favoriser le développement des loisirs et du tourisme, de réaliser des équipements collectifs ou des locaux de recherche ou d'enseignement supérieur, de lutter contre l'insalubrité et l'habitat indigne ou dangereux, de permettre le renouvellement urbain, de sauvegarder ou de mettre en valeur le patrimoine bâti ou non bâti et les espaces naturels.

L'aménagement, au sens du présent livre, désigne l'ensemble des actes des collectivités locales ou des établissements publics de coopération intercommunale qui visent, dans le cadre de leurs compétences, d'une part, à conduire ou à autoriser des actions ou des opérations définies dans l'alinéa précédent et, d'autre part, à assurer l'harmonisation de ces actions ou de ces opérations.

Toute action ou opération d'aménagement faisant l'objet d'une évaluation environnementale doit faire l'objet d'une étude de faisabilité sur le potentiel de développement en énergies renouvelables de la zone, en particulier sur l'opportunité de la création ou du raccordement à un réseau de chaleur ou de froid ayant recours aux énergies renouvelables et de récupération. **Un décret en Conseil d'Etat détermine les modalités de prise en compte des conclusions de cette étude de faisabilité dans l'étude d'impact prévue à l'article L. 122-3 du code de l'environnement.**

Version en vigueur depuis le 25 août 2021¹⁰

Les actions ou opérations d'aménagement ont pour objets de mettre en œuvre un projet urbain, une politique locale de l'habitat, d'organiser la mutation, le maintien, l'extension ou l'accueil des activités économiques, de favoriser le développement des loisirs et du tourisme, de réaliser des équipements collectifs ou des locaux de recherche ou d'enseignement supérieur, de lutter contre l'insalubrité et l'habitat indigne ou dangereux, de permettre le renouvellement urbain, de sauvegarder ou de mettre en valeur le patrimoine bâti ou non bâti et les espaces naturels, **notamment en recherchant l'optimisation de l'utilisation des espaces urbanisés et à urbaniser.**

L'aménagement, au sens du présent livre, désigne l'ensemble des actes des collectivités locales ou des établissements publics de coopération intercommunale qui visent, dans le cadre de leurs compétences, d'une part, à conduire ou à autoriser des actions ou des opérations définies dans l'alinéa précédent et, d'autre part, à assurer l'harmonisation de ces actions ou de ces opérations.

Il résulte de cette disposition qu'une opération d'aménagement se définit donc tout d'abord par son objet : pour recevoir la qualification d'opération d'aménagement, le projet doit nécessairement poursuivre un des objectifs listés par l'article L. 300-1 du code de l'urbanisme.

La doctrine relève que cette définition « est suffisamment variée pour que de façon générale, la plupart des projets puissent malgré tout s'y inscrire (mise en œuvre d'un projet urbain, d'une politique locale de l'habitat, maintien, extension ou accueil des activités économiques, développement des loisirs et du tourisme, réalisation

¹⁰ Issue de la loi n° 2021-1104 du 22 août 2021 portant lutte contre le dérèglement climatique et renforcement de la résilience face à ses effets (loi Climat et Résilience).

des équipements collectifs ou des locaux de recherche ou d'enseignement supérieur, lutte contre l'insalubrité, renouvellement urbain, sauvegarde ou mise en valeur du patrimoine bâti ou non bâti et des espaces naturels) »¹¹.

Par exemple, répondent à l'un des objectifs listés par l'article L. 300-1 du code de l'urbanisme les opérations suivantes :

- La constitution d'une réserve foncière afin de construire un ensemble d'habitations dans un flot insalubre :

« Considérant qu'aux termes de l'article L. 221-1 du code de l'urbanisme dans sa rédaction en vigueur à la date de la décision attaquée : "... les collectivités locales ... sont habilitées à acquérir des immeubles, au besoin par voie d'expropriation, pour constituer des réserves foncières en vue de permettre la réalisation d'une action ou d'une opération d'aménagement répondant aux objets définis à l'article L. 300-1 ... » ; qu'aux termes de l'article L. 300-1 du même code : "les actions ou opérations d'aménagement ont pour objet de mettre en œuvre une politique locale de l'habitat, d'organiser le maintien, l'extension ou l'accueil des activités économiques, de favoriser le développement des loisirs et du tourisme, de réaliser des équipements collectifs, de lutter contre l'insalubrité, de sauvegarder ou de mettre en valeur le patrimoine bâti ou non bâti et les espaces naturels ..." ; qu'en constituant une réserve foncière, la commune de Barbentane a poursuivi le but de construire un ensemble d'habitations dans un flot insalubre ; qu'un tel objectif est au nombre de ceux visés par les dispositions susmentionnées des articles L. 221-1 et L. 300-1 du code de l'urbanisme ; qu'il ne résulte pas des dispositions précitées que, pour qu'une collectivité territoriale soit habilitée à acquérir par voie d'expropriation des immeubles en vue de la constitution d'une réserve foncière, la date de réalisation de l'opération projetée doive être d'ores et déjà déterminée »¹².

- La création d'une zone d'aménagement concerté (ZAC) afin de permettre à un secteur de devenir un pôle d'attraction commercial et industriel :

« Considérant que la délibération du conseil municipal d'Arcueil du 18 septembre 1986 se réfère à la fois à une première délibération datée du 19 juin précédent par laquelle le conseil municipal décidait d'engager une procédure de création d'une zone d'aménagement concerté afin de permettre au secteur de la Croix d'Arcueil, dans lequel est situé le terrain en cause, de devenir un pôle d'attraction commercial et industriel, et à une convention conclue avec la SOCIÉTÉ D'INGÉNIERIE ET DE DÉVELOPPEMENT ÉCONOMIQUE qui confiait à cette dernière l'aménagement de l'opération "en vue d'y réaliser un programme d'activités à dominante commerciale" ; que ces objectifs étaient au nombre de ceux qu'énonce l'article L.300-1 précité du code de l'urbanisme ; qu'ils entraient ainsi dans le champ d'application de l'article L.221-1 du code de l'urbanisme et par voie de conséquence, dans celui de l'article L.221-3 du même code ; qu'il suit de là que c'est à tort que le tribunal administratif de Paris, par le jugement attaqué, s'est fondé sur ce que le projet ne correspondait pas à un des objets énumérés par l'article L.221-3 du code de l'urbanisme pour annuler la délibération du conseil municipal d'Arcueil en date du 18 septembre 1986 et par voie de conséquence, la décision de préemption de la SOCIÉTÉ D'INGÉNIERIE ET DE DÉVELOPPEMENT ÉCONOMIQUE en date du 23 septembre 1986 »¹³.

Si cette liste est relativement large, et permet à nombre de projet de s'inscrire dans le cadre de l'article L. 300-1 du code de l'urbanisme, il convient de préciser qu'il ne s'agit pas d'une liste exhaustive :

¹¹ Cf. SANTONI, Concession des villes ou concession des champs ?, Construction - Urbanisme n° 1, Janvier 2011

¹² CE, 4 juillet 1997, n° 155649

¹³ CE, 31 mars 1989, Société d'ingénierie et de développement économique, n° 881 3 et 89361

« Considérant, en premier lieu, que le programme d'aménagement d'ensemble arrêté par la commune ne peut être regardé comme une modification ou une révision du plan d'occupation des sols ouvrant à l'urbanisation tout ou partie d'une zone d'urbanisation future ou comme la création d'une zone d'aménagement concerté et n'est pas au nombre des opérations d'aménagement visées au c) de l'article L.300-2 du code de l'urbanisme et à l'article R.300-1 du même code pris pour l'application de ces dispositions ; que, par suite, le non-respect de la procédure de concertation exigée dans ces hypothèses par l'article L.300-2 dudit code est sans incidence sur la légalité de la délibération attaquée »¹⁴.

C'est ce que rappelle également M. Luc DEREPAIS, rapporteur public, dans ses conclusions sur l'arrêt *Commune du Plessis-Trévisé*¹⁵ :

« Rappelons que la notion d'action ou d'opération d'aménagement au sens de l'article L. 300-1 est définie de façon limitative par cet article, et que cette définition prend la forme d'une liste d'objectifs »¹⁶.

Ainsi, par exemple, les travaux d'aménagement d'une route express ne constituent ni une action ni une opération d'aménagement au sens de ces dispositions :

« Sur la régularité de la procédure préalable à l'enquête publique :

Considérant, en premier lieu, qu'aux termes de l'article L. 300-1 du code de l'urbanisme : « Les actions ou opérations d'aménagement ont pour objet de mettre en oeuvre une politique locale de l'habitat, d'organiser le maintien, l'extension ou l'accueil des activités économiques, de favoriser le développement des loisirs et du tourisme, de réaliser des équipements collectifs de lutte contre l'insalubrité, de sauvegarder ou de mettre en valeur le patrimoine bâti ou non bâti et les espaces naturels » ; que les travaux d'aménagement d'une route express ne constituent ni une action ni une opération d'aménagement au sens de ces dispositions ; que dès lors le projet concernant la création de deux voies de circulation supplémentaires et l'aménagement des échangeurs d'une section de la RN 104, à laquelle le caractère de route express avait été conféré, n'avait pas à être soumis à la procédure de concertation prévue à l'article L. 300-2 du même code ; »¹⁷.

Il en va de même de la réalisation de travaux sur la section d'une route nationale :

« Considérant qu'aux termes de l'article L. 300-1 du code de l'urbanisme : « Les actions ou opérations d'aménagement ont pour objets de mettre en oeuvre un projet urbain, une politique locale de l'habitat, d'organiser le maintien, l'extension ou l'accueil des activités économiques, de favoriser le développement des loisirs et du tourisme, de réaliser des équipements collectifs, de lutter contre l'insalubrité, de permettre le renouvellement urbain, de sauvegarder ou de mettre en valeur le patrimoine bâti ou non bâti et les espaces naturels... » ; que le projet de réalisation de travaux sur la section de la route nationale 27 comprise entre Mancheville et Dieppe ne constitue ni une action ni une opération d'aménagement

¹⁴ CE, 3 octobre 1994, *SCI du Fandy*, n° 146493.

¹⁵ CE, 6 mai 2009, *Commune du Plessis-Trévisé*, n° 311167.

¹⁶ Conclusions Luc DEREPAIS s.s. C., 6 mai 2009, *Commune du Plessis-Trévisé*, n° 311167.

¹⁷ CE, 6 novembre 2000, *Commune d'Hardecourville*, n° 20695.

au sens des dispositions précitées du code de l'urbanisme ; que dès lors, il n'avait pas à être soumis à la procédure de concertation prévue à l'article L. 300-2 de ce code »⁴⁹.

Il résulte de ce qui précède que la poursuite de l'un des objectifs visés par l'article L. 300-1 du code de l'urbanisme est une condition nécessaire à la qualification d'opération d'aménagement.

Toutefois, ce n'est pas une condition suffisante.

3.1.2. Sur la nécessité de prendre en compte d'autres critères pour définir ce qu'est une opération d'aménagement

Il est impossible aujourd'hui de qualifier une opération d'aménagement à la seule lecture du code de l'urbanisme, comme le relève la doctrine.

Etienne FATOME rappelle ainsi, à l'occasion de l'adoption du projet de loi relatif aux concessions d'aménagement en 2005⁵⁰, que « le livre 10 [du code de l'urbanisme] ne contient pas de définition précise de l'opération d'aménagement. Il n'existe pas en droit positif français de disposition énonçant les conditions qui doivent être remplies pour qu'on puisse considérer qu'on est en présence d'une opération d'aménagement »⁵¹.

Dans le paragraphe relatif à la définition de l'opération d'aménagement du JurisClasseur Collectivités territoriales consacré aux concessions d'aménagement, Xavier COUTON souligne l'absence de définition de la notion d'opération d'aménagement et son caractère protéiforme et extensif :

« 49. – Contours de la notion d'opération d'aménagement –

Depuis la loi Aménagement du 18 juillet 1985, l'aménagement est défini par des objectifs et non plus par des procédures (V. supra n° 19 s. – P. P. Danna, *op. cit.*, n° 5).

La difficulté réside néanmoins dans l'absence de définition de la notion d'aménagement elle-même, et *ipso facto* d'opération d'aménagement. L'article L. 300-1 du Code de l'urbanisme ne détermine qu'une liste de finalités ou d'objectifs, certes limitative (CE, 3 oct. 1994, n° 146494, *SCI du Paray JurisData* n° 1994-051310 ; Rec. CE 1994, tables, p. 1248), mais néanmoins tellement étendue qu'il est difficile d'imaginer un objectif ressortant de la compétence de la puissance publique qui ne puisse être rattaché à un titre ou à un autre à l'aménagement.

50. – Caractère protéiforme de la notion –

Élément de complexité supplémentaire, la juge donne de la notion d'opération d'aménagement une définition différente selon sa finalité. Ainsi que le relève l'actifia Sardani, « au regard du droit positif et de la jurisprudence, la notion d'opération d'aménagement est en effet une notion susceptible de recouvrir des définitions hétérogènes selon les domaines auxquels elle a vocation à s'appliquer. Cette même notion d'"opération d'aménagement" renverra en effet à des projets aux caractéristiques parfois très différentes selon que l'on se place dans le champ de l'analyse des projets susceptibles de fonder une

⁴⁹ CE, 13 juil et 2007, *Association de protection de la rentabilité de l'agriculture et de son environnement par rapport aux projets routiers de la zone de Dieppe Sud*, n° 288757.

⁵⁰ Qui donnera lieu à la loi n° 2005-809 du 20 juillet 2005 relative aux concessions d'aménagement.

⁵¹ E. FATOME, *Il faut un réexamen d'ensemble du droit de l'aménagement*, AJDA 2005, p. 1372.

décision de préemption au titre du droit de préemption urbain (V. CE, 6 févr. 2005, n° 266871, *Che Lamotte-Beuvron* ; *JurisData* n° 2006-069618 ; *Rec. L.* 2006, p. 614), de la concertation préalable (C. urb., art. L. 300-7 et R. 300-1), voire même de l'étude d'impact avec la notion de programme de travaux, d'aménagements ou d'ouvrages (C. env., art. L. 122 1, II)²¹ (Cousin-Urb. 2012, comm. 4, note L. Santoni).

51. – Caractère extensif de la notion –

Il ressort des débats parlementaires de la loi du 18 juillet 1985 (cité *supra* n° 13) que le législateur, en procédant par une énumération d'objets susceptibles de constituer une opération d'aménagement, a souhaité donner une vision extensive de l'aménagement et parer le risque d'interprétation restrictive du juge administratif qui conduirait, par voie de conséquence, à limiter la mise en œuvre des procédures d'aménagement (C. Teitgen-Colly, article cité *supra* n° 19. – Intervention de J.-P. Worms, citée *supra* n° 19) n°7).

Xavier COUTON relève également, avec Laëticia SANTONI, l'insuffisance de l'article L. 300-1 du code de l'urbanisme :

« 1. - Introduite dans le Code de l'urbanisme sous l'article L. 300-1 par l'article 1er de la loi du 18 juillet 1985 relative à la définition et à la mise en œuvre de principes d'aménagement, dite loi « Aménagement urbain », la notion d'opération d'aménagement bien que désormais omniprésente en urbanisme, peine néanmoins à trouver ses contours et son rôle.

2. - L'opération d'aménagement était destinée originellement à constituer le cadre général pour la mise en œuvre des procédures d'urbanisme de type ZAC, ZUP, opérations de rénovation urbaine ou lotissement. Il s'agissait de substituer à une approche parcellisée, une assise commune à ces différentes procédures : l'opération d'aménagement privilégie les objectifs d'aménagement aux modalités pratiques mises en œuvre pour y parvenir. Les procédures d'urbanisme ont ainsi avec l'article L. 300-1 du Code de l'urbanisme perdu leur prééminence au profit d'un « concept substantiel » relevant davantage du vocabulaire de la science de l'urbanisme que du droit à proprement parler, l'unité de l'urbanisme opérationnel se situant, selon l'expression de Pierre-Paul Darro, en dehors des catégories du droit. Cette nature non juridique de la notion d'opération d'aménagement explique d'ailleurs pour l'essentiel les difficultés qu'elle rencontre lorsqu'il faut, malgré tout, la traduire en droit positif en lui accordant une définition, un contenu, mais aussi et surtout, une fonction.

3. - Au commencement, il y a donc l'article L. 300-1 du Code de l'urbanisme qui reste aujourd'hui le seul texte relatif à la définition de la notion. Compte tenu de la définition de l'aménagement par objectifs auquel il procède, on ne peut qu'admettre qu'il n'y a rien de nouveau, pas, d'opération qui ne contribue pas peu ou prou à leur réalisation.

4. - L'article L. 300-1 ne suffit donc pas à définir le contenu de l'aménagement, et le fait qu'il évoque à la fois des actions et des opérations d'aménagement conduit d'ailleurs instinctivement à considérer que d'autres critères doivent être mis en œuvre pour qualifier l'opération d'aménagement »²².

Dans un article publié en 1997 partageant le constat toujours valable aujourd'hui, des auteurs tentaient alors de combler les lacunes de l'article L. 300-1 du code de l'urbanisme et de donner une définition à la notion d'opération d'aménagement :

²¹ X. COUTON, Concession d'aménagement, *JurisClasseur Collectivités territoriales*, Fasc. 1236

²² X. COUTON, L. SANTONI, 20 après Chamonix Mont-Blanc, qu'est devenue la notion d'opération d'aménagement ?, *Construction-Urbanisme*, avril 2014

« En l'absence de définition précise de la notion d'opération d'aménagement donnée par les textes en vigueur, l'on peut essayer de la cerner à travers les pratiques observées. Et l'on proposera alors la définition suivante d'une opération d'aménagement : 'un ensemble organisé d'études, d'acquisitions foncières et de réalisation de travaux et d'équipements en vue de la construction ou de la rénovation de bâtiments de toutes natures'. et les idées regroupées dans cette définition sommaire peuvent faire l'objet de quelques développements. L'organisation des différents éléments d'une opération d'aménagement relève des collectivités publiques qui ont compétence en la matière ; l'on retrouve ici la définition de l'aménagement telle que donnée au second alinéa de l'article L. 300-1 du code de l'urbanisme : "L'aménagement, au sens du présent code, désigne l'ensemble des actes des collectivités locales ou des établissements publics de coopération intercommunale qui visent, dans le cadre de leurs compétences, d'une part, à conduire ou à autoriser des actions ou opérations définies à l'alinéa précédent et, d'autre part, à assurer l'harmonisation de ces actions ou opérations.". il importe peu de connaître le texte ou le code qui réglemente précisément l'organisation de l'opération d'aménagement dès lorsqu'un fondement juridique existe assuram la sécurité requise : ajoutons au surplus que l'opération d'aménagement étant définie sur son objet, elle s'inscrit bien dans les dispositions du livre III du code de l'urbanisme. Mais, pour qu'il puisse avoir opération d'aménagement, encore faut-il que différentes composantes entrent en jeu : par exemple, la maîtrise foncière puis la réalisation de travaux. Des acquisitions foncières seules ou de simples études ne sauraient constituer une opération d'aménagement. Rien entendu, tous ces éléments peuvent avoir une importance relative différente selon l'opération. Et l'on est alors tenté de définir l'opération d'aménagement comme un ensemble - coordonné - d'actions d'aménagement. À ce stade du raisonnement, la définition de l'action d'aménagement devient nécessaire tout en étant facilitée. Il peut s'agir de simples prestations intellectuelles comme pour les études ou bien encore de travaux de déconstruction mais aussi d'actes juridiques plus spécifiques comme les acquisitions foncières, voire l'établissement de documents d'urbanisme. L'action d'aménagement serait ainsi un acte juridique élémentaire qui ne comporte pas forcément d'influence directe et immédiate pour l'aménagement d'un périmètre mais contribue à le permettre. En revanche, l'opération d'aménagement serait un assemblage de ces actes élémentaires produisant l'aménagement. Enfin l'opération d'aménagement ne se concevrait que dans la mesure où son objectif est de créer ou de rénover un tissu d'urbanisation (avec toutes les adaptations nécessaires que comporte cette notion d'urbanisation pour les secteurs ruraux). Il est ici possible de préciser que l'objectif poursuivi doit être défini précisément, en début ou en cours d'opération dans le cas de réorientation du projet ; en d'autres termes la création ou la rénovation du tissu urbain est, plutôt qu'une conséquence, la finalité même de l'aménagement »²¹.

Le constat de l'insuffisance de la définition donnée par l'article L. 300-1 du code de l'urbanisme traverse les époques et ne se limite pas à la doctrine universitaire. Il est en effet partagé tant par les praticiens que par les juridictions.

Ainsi, dans son étude consacrée au droit de préemption en 2008, le Conseil d'Etat relève à son tour, l'imprécision et la notion d'opération d'aménagement :

« Les objets légaux de la préemption sont définis d'emblée de manière large à l'article L. 300-1 du code de l'urbanisme : mettre en œuvre une politique locale de l'habitat, organiser le maintien, l'extension ou l'accueil des activités économiques, favoriser le développement des loisirs et du tourisme, réaliser des équipements collectifs, lutter contre l'insalubrité et sauvegarder ou mettre en valeur le patrimoine bâti ou non bâti. S'y ajoute, depuis la loi n° 2000-1208 du 13 décembre 2000 relative à la solidarité et au renouvellement urbain (SRU), la réalisation d'un « projet urbain ».

²¹ P. GIANNI et G. LEMFF, « Action » ou opération » d'aménagement ? Etudes Foncières n° 75, juin 1997.

L'imprécision des notions d'«aménagement», d'«opération» et d'«action» figurant aux articles L. 210-1 et L. 300-1 du code de l'urbanisme entretient de réelles ambiguïtés sur les finalités légales du droit de préemption urbain. Cette problématique s'étend d'ailleurs à la préemption dans les espaces naturels sensibles (notion elle-même non définie), dont les cas de recours ne sont déterminés qu'en référence à une « politique » du développement (articles L. 142-1 et L. 142-3 du code de l'urbanisme).

L'une des raisons de ces ambiguïtés est que le législateur, en créant le droit de préemption urbain en 1985, a abandonné la logique d'intervention par zones qui caractérisait le droit de l'aménagement des années 1960 et 1970, tout en conservant la notion de « projet d'aménagement », héritière des dispositifs antérieurs. On demande donc aux collectivités de définir des « projets », mais on a fait disparaître le cadre au sein duquel ces projets s'élaboraient auparavant. Il en résulte une certaine incertitude sur les finalités légales du droit de préemption.

Deux positions récemment prises par le ministère de l'équipement illustrent cette difficulté.

Ce ministère estime ainsi que le droit de préemption urbain peut être utilisé en vue d'affecter les biens préemptés à l'accueil de structures telles que les associations départementales des parents et amis des personnes handicapées mentales (Rép. min. n° 58967 JO AN Q du 3 mai 2005). Il n'est pas évident qu'un tel objectif, aussi légitime soit-il, se rattache à un objet prévu à l'article L. 300-1 ni constitue une action ou une opération d'aménagement.

La lutte contre les logements insalubres constitue un autre exemple révélateur de l'incertitude actuelle. La jurisprudence semble réticente à admettre l'exercice du droit de préemption urbain à cette fin au motif que celle-ci relève plutôt d'une ingérence de santé publique et que la réalisation de travaux dans le seul but de résorber l'insalubrité d'un bâtiment ou d'un lot de copropriété ne constitue pas par elle-même une opération d'aménagement (ex. : CAA de Paris, 17 février 1998, Commune d'Aubervilliers, n° 9405183/7). On peut ainsi douter de ce que, en l'état actuel du droit, les opérations prévues par le code de la construction et de l'habitation, telles que les opérations programmées d'amélioration de l'habitat (OPAH) destinées en particulier à résorber l'habitat indigne soient des « opérations d'aménagement » au sens de l'article L. 210-1 du code de l'urbanisme.

Une circulaire du 8 novembre 2002 de la direction générale de l'urbanisme, de l'habitat et de la construction affirme d'ailleurs que « l'OPAH ne constitue pas (...) une opération d'aménagement forcé au sens du code de l'urbanisme ». Pourtant, ce mode d'intervention alternatif à la démolition-reconstruction ne justifie-t-il pas, au même titre que celle dernière, le recours au droit de préemption ? Ces incertitudes sont aujourd'hui accentuées par les multiples extensions des cas de recours au droit de préemption urbain »²⁴.

Il en résulte que les dispositions de l'article L. 300-1 du code de l'urbanisme sont, au terme d'observations unanimes, insuffisantes pour caractériser une opération d'aménagement.

En ce sens, le Professeur Jean-François BIZET indiquait que « pour qu'une opération soit qualifiée d'opération d'aménagement, il faut donc qu'elle poursuive un ou plusieurs des objectifs ci-dessus énumérés par le législateur. Encore conviendrait-il que celle-ci revête une certaine consistance entraînant un impact sur l'urbanisation existante et qu'elle nécessite la réalisation de travaux publics importants »²⁵.

²⁴ Conseil d'Etat, Le droit de préemption, Etude adoptée par l'Assemblée générale du Conseil d'Etat le 6 décembre 2007. La Documentation Française, 2008, n. 22).

²⁵ J. F. BIZET, Le contrôle d'aménagement aujourd'hui : constat et perspectives d'évolution, EJDUL n° 1/07, Janvier-Février 2007.

Une telle qualification ne peut être retenue qu'au terme d'une analyse rigoureuse de chaque opération à l'aune des critères dégagés par la jurisprudence et expliqués par la doctrine.

3.1.3. Sur les critères permettant de qualifier une opération d'une opération d'aménagement

Lorsqu'il est saisi de la question de la qualification d'une opération d'aménagement, le juge contrôle si l'opération, compte tenu de ses caractéristiques, constitue bien une opération d'aménagement au sens de l'article L. 300-1 du code de l'urbanisme.

C'est toute la portée de la décision fondatrice en la matière du Conseil d'Etat, l'arrêt *Chamonix Mont Blanc* :

« Considérant que la zone d'aménagement concerté dite "de l'hôtel Frantour" ne se compose que de deux îlots d'une superficie totale de 7215 m² ; que le premier îlot sert de terrain d'assiette à un hôtel existant dont la superficie hors œuvre nette serait accrue de 145m² ; que le second îlot, d'une superficie de 7700 m² est destinée à l'édification d'une annexe de l'hôtel ; que, compte tenu de ses caractéristiques et de la faible importance des travaux d'équipement qu'elle nécessite, une telle opération ne constitue pas une opération d'aménagement et d'équipement au sens des dispositions précitées de l'article L.311-1 du code de l'urbanisme ; que sa réalisation ne pouvait faire l'objet de la création d'une zone d'aménagement concerté ; qu'ainsi, c'est à bon droit que le tribunal administratif s'est fondé, pour annuler la délibération du 5 mai 1988 portant approbation du plan d'aménagement de la zone, sur l'illégalité dont est entachée la délibération du 27 novembre 1937 par laquelle a été décidée la création de la zone et à laquelle l'article 11 du plan d'occupation des sols de Chamonix ne pouvait en tout état de cause donner un fondement légal »²².

L'opération d'aménagement se définit donc également par ses caractéristiques : le juge analyse l'ampleur et/ou la complexité de l'opération.

Il en résulte qu'une opération unique et isolée de construction, malgré son importance, ne constitue pas une opération d'aménagement :

« Considérant que, par délibération en date du 27 février 2011, le conseil d'administration de l'Institution Interdépartementale pour l'aménagement hydraulique du bassin de l'Adour a approuvé l'avenant n° 1 transformant la convention de concession d'aménagement conclue le 11 décembre 1995 avec la Compagnie d'aménagement des Coteaux de Gascogne et la Compagnie d'aménagement rural d'Aquitaine en convention publique d'aménagement régie par l'article L.300-4 du code de l'urbanisme et transférant les missions de la Compagnie d'aménagement rural d'Aquitaine à la Compagnie d'aménagement des Coteaux de Gascogne ; que cette convention a pour objet un projet d'aménagement d'une retenue d'eau de 20 millions de mètres cubes comportant des ouvrages de restitution d'eau, une station de pompage et des équipements de télégestion ; qu'un tel projet qui consiste seulement en une opération unique et isolée de construction ne constitue pas, malgré son importance, une action ou une opération d'aménagement au sens de l'article L.300-1 du code de l'urbanisme ; qu'il ne peut donc pas, en tout état de cause, faire l'objet d'une convention publique d'aménagement fondée sur l'article L.300-4 du même code et par suite être exclue du champ d'application des dispositions de la loi n°93-

²² C.E., 29 juillet 1993, n° 124099, Commune de Chamonix Mont Blanc

122 du 29 juin 1993 reprises aux articles L.1411-1 et suivants du code général des collectivités territoriales (...) »²⁷.

Sur la base de cette décision du Conseil d'Etat, les critères d'identification des opérations qui constituent véritablement des opérations d'aménagement au sens de l'article L. 300 1 du code de l'urbanisme vont être précisés.

Ces critères, dégagés par la jurisprudence, ont été synthétisés par la doctrine (3.1.1.3.1.). L'identification d'une combinaison d'interventions sur le tissu urbain (3.1.1.3.2.), d'équipements collectifs (3.1.1.3.3.) et d'un projet global (3.1.1.3.4.) permettent de distinguer les opérations d'aménagement des actions d'aménagement (3.1.1.3.5.) et des opérations de constructions (3.1.1.3.5.).

Ces critères doivent nécessairement être pris en compte pour pouvoir qualifier une opération d'opération d'aménagement et en tirer toutes les conséquences juridiques.

3.1.1.3.1. Synthèse des critères d'identification d'une opération d'aménagement

Au regard des décisions rendues par les juridictions quant à la présence ou non d'une opération d'aménagement, Alexandre Vandepoorter fait la synthèse suivante :

« Pour qu'une opération puisse être qualifiée d'opération d'aménagement, il faut donc qu'elle poursuive un ou plusieurs des objectifs visés au premier alinéa de l'article L. 300 1 du Code de l'urbanisme. Mais, suivant une synthèse communément admise, il faudrait par ailleurs que l'opération revête une certaine consistance pour que l'on puisse réellement l'analyser comme procédant à une « opération d'aménagement » : elle doit entraîner un impact sur le tissu urbain environnant, concerner un secteur géographique significatif et/ou emporter une combinaison complexe d'activités et d'affectations diverses : « l'aménagement se définit comme un effort d'organisation et d'agencement d'une portion du territoire, par une combinaison complexe d'activités et d'affectations diverses, logements et bureaux ou commerces, immeubles privés, et équipements publics ». Pour qu'il y ait concession d'aménagement, il faut donc que l'aménageur se voie confier la charge d'une multitude d'activités « complexes » sur un secteur géographique significatif, et notamment qu'il procède lui-même à l'agencement des équipements – et qu'il choisisse leur emplacement et leurs modes de desserte ; qu'il réalise des équipements publics (voies de circulation, réseaux, espaces publics, crèches,...) mais aussi et surtout qu'il s'assure de la maîtrise foncière, de la viabilisation des terrains et de la commercialisation des droits à construire nécessaires à la réalisation d'équipements privés (bureaux, commerces, espaces culturels et sportifs,...) »²⁸.

L'Union sociale pour l'habitat organisation représentative du secteur HLM qui représente 631 organismes HLM à travers 5 fédérations présidée par Emmanuelle Cosse, ancienne ministre du Logement et de l'habitat durable, résume ces critères en ces termes :

²⁷ CE, 28 juillet 1993, préc.

²⁸ A. VANDEPOORTER, *Concession d'aménagement ou contrat de partenariat. Contrats publics* n° 45, juillet-août 2014.

« Une opération d'aménagement nécessite donc, outre un objet conforme aux dispositions du premier alinéa de l'article L.300-1 du Code de l'urbanisme, la réunion de plusieurs autres critères :

Une initiative publique traduisant une volonté, dans le cadre des compétences de la collectivité initiatrice, d'ordonner le développement ou la réorganisation de l'urbanisation ;

- *La réalisation de travaux d'équipements publics : une opération sans travaux d'équipements ou ne comportant que des travaux d'équipements de faible ampleur, ne peut constituer une opération d'aménagement ;*
- *Un réel degré de complexité des missions nécessaires à sa mise en œuvre ;*
- *L'importance du quartier ou secteur communal concerné par l'opération ;*
- *La nécessité d'une intervention foncière ou immobilière »¹⁹.*

Pour ne retenir que l'essentiel, on peut se référer aux trois critères précis établis par Etienne FATOME et Laurent RICHER dans leur article « Questions sur les nouvelles concessions d'aménagement »²⁰.

Il en résulte qu'un projet peut être qualifié d'opération d'aménagement s'il réunit les critères cumulatifs suivants :

La poursuite d'un objectif mentionné par l'article L. 300-1 du code de l'urbanisme		
Une combinaison d'interventions sur le tissu urbain qui inclut des opérations à caractère foncier (acquisition et cession d'immeubles) et la réalisation d'équipements	ET	
Une ampleur suffisante pour avoir un impact significatif sur le site concerné	ET	

3.1.3.2. Sur la combinaison d'interventions sur le tissu urbain

¹⁹ L'union sociale pour l'habitat, Les Cahiers, Guide de l'aménagement opérationnel, n° 33, février 2010

²⁰ L. FATOME et L. RICHER, Questions sur les nouvelles concessions d'aménagement, AJDA 2006, p. 926

Le critère tiré de la combinaison d'interventions sur le tissu urbain implique que l'opération immobilière en cause ne soit pas une opération unique et isolée.

Comme le souligne la Mission interministérielle pour la qualité des constructions publiques (MIQCP)³¹ dans son guide sur la maîtrise d'ouvrage de l'opération d'aménagement urbain :

« L'élaboration des projets requiert un préalable programmatique qui structure son raisonnement pendant toute sa conception, interrogeant toutes les responsabilités du politique, appelant des arbitrages relatifs à toutes ses prérogatives. La programmation urbaine voit ces dernières étendues, elle tend à devenir une démarche au service du projet pour en prévoir les conditions de son évolution dans un contexte pluriel, obligeant à procéder par itérations entre programme et action ».

Bien plus, et pour faire écho au Guide de l'aménagement opérationnel de l'Union social de l'habitat précité, la MIQCP détaille les différentes composantes du processus de programmation des opérations d'aménagement³² :

- Déclinaison à l'échelle de l'opération de la stratégie adoptée pour le territoire à l'échelle de l'opération ;
- Organisation d'un système d'acteurs impliquant représentants institutionnels, opérateurs, acteurs économiques, membres de la société civile (associatifs, habitants, usagers) ;
- Délimitation des causes et motivations de l'opération ;
- Affirmation des enjeux de l'opération et des questions, ambitions et vocations qui lui sont posées ;
- Articulation de toutes les préoccupations entre elles et recherche de cohérence entre les politiques publiques ;
- Constitution d'un diagnostic stratégique partagé ;
- Capitalisation et mise à jour des orientations et des arbitrages et évaluation de leurs conséquences sur le diagnostic ;
- Mise en évidence d'une vision stratégique relative aux objectifs et aux processus d'action ;
- Organisation des modalités d'action, anticipation de leurs conséquences sur le périmètre de l'opération et plus largement sur le territoire ;
- Prise en considération des évolutions continues imprimées par l'action et conduite du changement.

La présence de ces éléments constituerait autant d'indices permettant de démontrer, pour reprendre les termes du commissaire du gouvernement Serge LASVIGNES, un « *effort d'organisation et d'ajustement d'une portion du territoire* »³³.

3.1.3.3. Sur la réalisation d'équipements

³¹ Mission interministérielle pour la qualité des constructions publiques (MIQCP), *Maîtrise d'ouvrage de l'opération d'aménagement urbain*, décembre 2015.

³² Conclusions Serge Lasvignes sur CL, 28 juillet 1973. *Commune de Chamonix-Mont Blanc*, n° 12/099.

la réalisation d'équipements est également l'un des critères d'identification des opérations d'aménagement, puisqu'il constitue l'un des indices de la complexité de l'opération.

C'est que qu'expliquent Etienne FATOME et Laurent RICHER :

« On sait que dans le silence des textes et de la jurisprudence, la doctrine s'accordait pour admettre que l'opération d'aménagement au sens de l'article L. 300-4 pouvait être définie par les éléments suivants : une finalité énoncée par l'article L. 300-1 du code de l'urbanisme, une combinaison d'interventions sur le tissu urbain qui inclut des opérations à caractère foncier (acquisition et cession d'immeubles) et la réalisation d'équipements (2), ces interventions devant avoir une ampleur suffisante pour avoir un impact significatif sur le site concerné (E. Fatôme et L. Richer, *Les conventions d'aménagement visées la loi SRU*, ACCP 2001, n° 5, p. 17 et s. avec les références).

Or, à cet égard, la loi relative aux concessions d'aménagement n'apporte pas d'éléments réellement nouveaux si ce n'est qu'elle confirme - ce qui avait parfois été mis en doute (v., sur ce point E. Fatôme et L. Richer, *art. préc.*) - que pour qu'une opération puisse être qualifiée d'opération d'aménagement au sens de l'article L. 300-4, et donc puisse donner lieu à la conclusion d'une concession d'aménagement, il faut qu'elle comporte, entre autres éléments, une intervention à caractère foncier, ainsi que la réalisation de travaux et équipements (v. sur la nécessité de ces deux éléments, P. Houvelère, *l'urbanisme et les collectivités locales*, éd. SDHAC, fasc. 1.3, n° 8 avec les références). En effet, la loi prévoit que le titulaire d'une concession d'aménagement, d'une part, assure « la maîtrise d'ouvrage des travaux et équipements concourant à l'opération prévue dans la concession » et, d'autre part, « procède à la vente, à la location ou à la concession des biens immobiliers situés à l'intérieur du périmètre de la concession »³⁵.

En témoignent par exemple la décision suivante, rendue par la Cour administrative d'appel de Nantes :

« 9. Considérant, en premier lieu, que l'opération dite " Le haut de la rue Nationale " projetée par la commune, dont le périmètre occupe une surface de quatre hectares, a principalement pour objet la construction d'un ensemble hôtelier, la construction et la rénovation d'immeubles de commerce ou de logements ainsi que la restructuration des espaces publics autour de l'église Saint-Julien et du futur centre d'art contemporain ; qu'une telle opération, qui a à la fois pour objet de permettre le renouvellement urbain et de mettre en valeur le patrimoine bâti tout en s'accompagnant, contrairement à ce que soutiennent les requérantes, de la réalisation d'équipements collectifs, constitue une opération d'aménagement au sens des dispositions précitées de l'article L. 300-1 du code de l'urbanisme, et pouvait par suite faire l'objet, sur le fondement de l'article L. 300-4 du même code, d'une concession d'aménagement »³⁶.

3.1.3.4. Sur la nécessité d'une inscription d'un projet global

Les critères de complexité et d'ampleur dégagés par la jurisprudence Chamboux-Mont-Blanc impliquent en outre que l'opération s'inscrive dans un projet global :

³⁵ E. FATOME et L. RICHER, *op. cit.*

³⁶ CAA Nantes, 2 février 2015, *Sarl Carinvest*, n° 13NT02139

« Considérant, en troisième lieu, qu'aux termes de l'article L. 210-1 du code de l'urbanisme : Les droits de préemption institués par le présent titre sont exercés en vue de la réalisation, dans l'intérêt général, des actions ou opérations répondant aux objets définis à l'article L. 300-1, à l'exception de ceux visant à sauvegarder ou à mettre en valeur les espaces naturels, ou pour constituer des réserves foncières en vue de permettre la réalisation desdites actions ou opérations d'aménagement. / toute décision de préemption doit mentionner l'objet pour lequel ce droit est exercé (...); qu'aux termes de l'article L. 300-1 du même code : Les actions ou opérations d'aménagement ont pour objets de mettre en œuvre un projet urbain, une politique locale de l'habitat, d'organiser le maintien, l'extension ou l'accueil des activités économiques, de favoriser le développement des loisirs et du tourisme, de réaliser des équipements collectifs, de lutter contre l'insalubrité, de permettre le renouvellement urbain, de sauvegarder ou de mettre en valeur le patrimoine bâti ou non bâti et les espaces naturels; qu'il résulte de ces dispositions que les collectivités titulaires du droit de préemption urbain peuvent légalement exercer ce droit, d'une part, si elles justifient, à la date à laquelle elles l'exercent, de la réalité d'un projet d'action ou d'opération d'aménagement répondant aux objets mentionnés à l'article L. 300-1 du code de l'urbanisme, alors même que les caractéristiques précises de ce projet n'auraient pas été définies à cette date et, d'autre part, si elles font apparaître la nature de ce projet dans la décision de préemption; que si la lutte contre l'habitat insalubre entre dans les objets de l'article L. 300-1 et peut en conséquence justifier l'exercice du droit de préemption urbain, la démolition d'un bâtiment, sa dépollution ou la volonté de restructurer des parcelles ne sauraient constituer, à elles seules, dès lors qu'elles ne s'inscrivent pas dans un projet plus global relevant de l'article L. 300-1, l'une des actions ou opérations d'aménagement mentionnées par les dispositions précitées »³⁵.

M. Amaud SKRZYERBAK, rapporteur public, l'a récemment rappelé dans ses conclusions sur l'arrêt *Commune de Montreuil*³⁶ :

« Le deuxième motif de l'arrêt attaqué, tiré de l'ampleur insuffisante du projet, nous paraît entaché quant à lui d'erreur de qualification juridique. Le droit de préemption a été pensé à l'origine comme un outil d'aménagement urbain. Il en reste une trace à l'article L. 210-1 du code de l'urbanisme, qui fait référence à des actions ou des opérations d'aménagement. Votre décision *Commune de Lomotte-Bevron*, que nous avons déjà mentionnée, juge que la préemption est possible alors même que le projet la justifiant ne s'accompagne d'aucune mesure d'urbanisation ni d'aucune réalisation d'équipement. Pour autant, vous refusez que le droit de préemption soit exercé pour des actions trop ponctuelles. Il faut, soit, que le projet, eu égard à son ampleur et à sa consistance, présente par lui-même le caractère d'une action ou d'une opération d'aménagement, soit qu'il s'inscrive dans un projet plus global, voyez votre décision *Commune du Plessis-Trévise* de 2009. Vous contrôlez en cassation l'appréciation portée par les juges du fond »³⁷.

Ce projet global peut par exemple s'illustrer par la volonté de répondre aux besoins d'irrigation d'environ 120 exploitations agricoles :

« Considérant, en deuxième lieu, qu'aux termes du premier alinéa de l'article L. 300-1 du code de l'urbanisme : "Les actions ou opérations d'aménagement ont pour objets de mettre en œuvre un projet urbain, une politique locale de l'habitat, d'organiser le maintien, l'extension ou l'accueil des activités économiques, de favoriser le développement des loisirs et du tourisme, de réaliser des équipements

³⁵ CE, 6 mai 2009, *Commune du Plessis-Trévise*, préc.

³⁶ CE, 22 décembre 2022, *Commune de Montreuil*, n° 447 100.

³⁷ Conclusions Amaud Skrzyrbak sur CE, 22 décembre 2022, *Commune de Montreuil*, n° 447 100.

collectifs, de lutter contre l'insalubrité, de permettre le renouvellement urbain, de sauvegarder ou de mettre en valeur le patrimoine bâti ou non bâti et les espaces naturels" ; que le projet de création de dix réserves d'eau, d'un volume respectif de 150 000 à 700 000 m³ réparties de manière à répondre aux besoins d'irrigation d'environ 120 exploitations agricoles du bassin des Autizes et visant à permettre un étalement des prélèvements sur les ressources superficielles et aquifères de manière à maintenir un niveau d'étiage évitant en particulier l'assèchement des canaux et fossés du Marais Poitevin, constitue une opération d'aménagement entrant dans le champ d'application des dispositions prévues de l'article L. 300-1 du code de l'urbanisme, et pouvait dès lors faire l'objet d'une convention publique d'aménagement en application de l'article L. 300-4 du même code ; qu'il suit de là que la CACG a pu légalement, dans le cadre de la convention conclue le 17 mars 2004 avec le syndicat mixte du marais poitevin des bassins de la Vendée, de la Sèvre et des Autizes, demander au nom de ce dernier l'autorisation de réaliser les travaux d'aménagement de dix réserves d'eau de substitution aux prélèvements sur les ressources naturelles, superficielles et souterraines du bassin des Autizes ;

Considérant, en troisième lieu, qu'aux termes du dernier alinéa de l'article 2 du décret n° 93-742 du 29 mars 1993 susvisé : "Les études et documents prévus du présent article porteront sur l'ensemble des installations ou équipements existants ou projetés par le demandeur qui, par leur proximité ou leur proximité avec l'installation soumise à autorisation, sont de nature à participer aux incidences sur les eaux ou le milieu aquatique" ; que, d'une part, il résulte de l'instruction que la vidange totale ne fait pas partie du fonctionnement normal des réserves de stockage d'eau et n'intervient qu'exceptionnellement, en particulier pour vérifier l'étanchéité du fond bâché ; que, d'autre part, une telle opération entre dans le champ d'application du 2° de la rubrique n° 3.2.4.0 concernant les "autres vidanges de plans d'eau, dont la superficie est supérieure à 0,1 ha", dans la nomenclature prévue par le décret n° 93-743 du 29 mars 1993, aujourd'hui codifié à l'article R. 214 I du code de l'environnement, et relève ainsi d'une déclaration spécifique à l'occasion de laquelle des prescriptions particulières peuvent être imposées ; que dans ces conditions, l'exigence des dispositions prévues du dernier alinéa de l'article 2 du décret n° 93-742 du 29 mars 1993 a été, en l'espèce, respectée dès lors que le dossier de demande et l'article 3.1 de l'arrêté d'autorisation du 11 janvier 2006 mentionnent que chacune des réserves d'eau sera dotée d'une canalisation de vidange et envisagent l'hypothèse d'une vidange rapide ;

Considérant qu'il résulte de ce qui précède que la CACG est fondée à soutenir que c'est à tort que, pour annuler l'arrêté litigieux, le Tribunal administratif de Nantes s'est fondé sur les motifs tirés de ce que le projet autorisé par ledit arrêté n'avait pas été précédé d'une déclaration d'intérêt général au sens de l'article L. 211-7 du code de l'environnement, ne constituait pas une opération ou action d'aménagement au sens de l'article L. 300-1 du code de l'urbanisme et ne pouvait faire l'objet d'une convention publique d'aménagement fondée sur l'article L. 300-4 du même code, ne satisfaisait pas à l'obligation de récupération des coûts d'utilisation de l'eau prescrite par l'article L. 210-1 du code de l'environnement et avait enfin méconnu les dispositions du dernier alinéa de l'article 2 du décret n° 93-742 du 29 mars 1993 »³⁹.

En l'absence de véritable projet porté par la personne publique, il ne saurait y avoir opération d'aménagement :

« Considérant, en premier lieu, que la cour administrative d'appel a pu, sans entacher son arrêt de contradiction de motifs ni commettre d'erreur de droit, relever que la préemption litigieuse avait été décidée en vue, principalement, d'élargir la rue des Escaniers pour des raisons de sécurité et d'y créer des espaces de stationnement, mais juger néanmoins que la COMMUNE DE MANT ne justifiait pas ainsi d'un

³⁹ CAA Nantes, 2 mars 2010, Compagnie d'aménagement des Cotreaux de Gascogne, n° 09N00076

projet d'aménagement répondant aux conditions fixées par les articles L. 200-1 et L. 300-1 du code de l'urbanisme »³⁵.

D'un point de vue pratique, l'Union Sociale de l'Habitat précise que « préalablement à la mise en œuvre d'une opération d'aménagement, doivent non seulement être menées les études qui vont aboutir à la définition de ses principales caractéristiques mais également être prises des mesures dont certaines sont imposées par les textes ».

Ainsi :

« bien qu'elles ne soient imposées par aucune disposition réglementaire et que d'ailleurs l'article L300-1 du Code de l'urbanisme n'en fasse plus mention depuis la loi du 20 juillet 2005 sur les concessions d'aménagement, les études préalables s'avèrent capitales sur le déroulement de l'opération. En effet, ce sont elles qui vont permettre à la personne publique à l'initiative de l'opération d'apprécier la faisabilité du projet ainsi que l'opportunité de sa mise en œuvre.

(...)

Dans la mesure où ces études ont pour objet de définir les caractéristiques de l'opération d'aménagement et notamment son périmètre, son programme de construction ou de réhabilitation, le programme des équipements publics, ainsi que ses impacts financiers, on ne peut considérer que l'opération existe avant qu'elles n'aient abouti ».

En réalité, pour qu'une opération immobilière soit une opération d'aménagement, il faut que la collectivité décide de s'engager dans cette voie.

En conséquence, lorsqu'une opération ne réunit pas l'ensemble des trois critères précités, il y a lieu de considérer qu'il s'agit seulement d'une opération de construction ou une opération immobilière, qui ne revêt pas la qualification d'opération d'aménagement.

3.1.3.5. Sur la distinction des opérations d'aménagement et des opérations de construction

Dans ses conclusions sur l'arrêt *Commune de Chamonix Mont Blanc* précité, le commissaire du gouvernement énonçait que :

« L'aménagement concerté est une forme de cet urbanisme dit « opérationnel » qui se traduit par une action volontariste. On isole une portion du territoire urbain. On se fixe un objectif d'urbanisation. Pour l'atteindre on « prépare » le terrain, c'est-à-dire qu'on en restructure s'il y a lieu le parcellaire et qu'on le dote des équipements adaptés au but à atteindre. Enfin, on substitue aux normes du plan d'occupation des sols, une planification positive qui n'est que l'expression sous la forme d'un règlement du choix d'urbanisme initial. C'est l'ensemble de cette démarche qui fait apparaître un aménagement au sens plein de ce terme, c'est-à-dire un effort d'organisation et d'aménagement d'une portion du territoire. On est alors dans une logique d'une nature différente de celle qui préside à une opération de construction même ambitieuse »

³⁵ CE, 19 mai 2008, *Commune de Marne*, n° 205645

« C'est donc en définitive dans quelques cas limités, ceux où le ZAC doit permettre la réalisation d'un seul immeuble ou d'un groupe d'immeubles, affecté à une activité unique ou principale qu'il y aura matière à hésitation. Mais là encore, vous pourrez considérer qu'il existe un objet d'aménagement si l'opération traduit la volonté de la collectivité de bien insérer dans le tissu urbain une activité qui doit avoir des incidences particulières sur celle-ci et de faire aller de pair la réalisation du projet et l'adaptation du milieu environnant (...). La notion d'opération complexe d'équipement ayant des incidences urbaines dégagées par les arrêts LINDON et PARISOT précités nous paraît en fin de compte pouvoir en cette matière également servir de références utiles »⁴⁰.

Lorsqu'un projet ne répond pas aux critères développés par la jurisprudence quant à la qualification d'opération d'aménagement, il s'agit donc seulement d'une opération de construction ou d'une opération immobilière, étant précisé que celle-ci peut être, pour reprendre les termes du commissaire du gouvernement, « ambitieuse ».

Concrètement, c'est au regard des critères de complexité et d'empirisme que le Juge procède pour chaque projet à une appréciation de l'opération en cause.

Au terme de cette analyse, sont exclues de la qualification d'opération d'aménagement les opérations uniques et isolées de construction, malgré leur importance.

Tel est le cas par exemple d'une retenue d'eau de 20 millions de mètres cubes comportant des ouvrages de restitution d'eau, une station de pompage et des équipements de télégestion :

« Considérant que, par délibération en date du 22 février 2001, le conseil d'administration de l'institution interdépartementale pour l'aménagement hydraulique du bassin de l'Adour a approuvé l'avenant n° 1 transformant la convention de concession d'aménagement conclue le 11 décembre 1995 avec la Compagnie d'aménagement des Coteaux de Gascogne et la Compagnie d'aménagement rural d'Aquitaine en convention publique d'aménagement régie par l'article L.300-1 du code de l'urbanisme et transférant les missions de la Compagnie d'aménagement rural d'Aquitaine à la Compagnie d'aménagement des Coteaux de Gascogne ; que cette convention a pour objet un projet d'aménagement d'une retenue d'eau de 20 millions de mètres cubes comportant des ouvrages de restitution d'eau, une station de pompage et des équipements de télégestion ; qu'un tel projet qui consiste seulement en une opération unique et isolée de construction ne constitue pas, malgré son importance, une opération d'aménagement au sens de l'article L300-1 du code de l'urbanisme ; qu'il ne peut donc pas, en tout état de cause, fonder l'objet d'une convention publique d'aménagement fondée sur l'article L.300-1 du même code et par suite être exclue du 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 ; que ladite convention dont il est constant qu'elle a été conclue sans aucune des formalités préalables de publicité et de mise en concurrence, est entachée de nullité ; que, par suite, la délibération attaquée par laquelle le conseil d'administration de l'institution interdépartementale pour l'aménagement hydraulique du bassin de l'Adour a approuvé l'avenant n° 1 transformant la convention de concession d'aménagement conclue le 11 décembre 1995 avec la Compagnie d'aménagement des Coteaux de Gascogne et la Compagnie d'aménagement rural d'Aquitaine en convention publique d'aménagement régie par l'article L. 300-1 du code de l'urbanisme est illégale »⁴¹.

Tel est le cas également de la démolition d'un immeuble et de la réalisation de travaux en vue de la « soule » (qualification de la sécurité des usagers) :

⁴⁰ Conclusions Sergio Lasvignes, préc.

⁴¹ CAA Bordeaux, 22 mars 2007, Association Garbas Nature et Patrimoine, n° 035X02313

« Considérant qu'aux termes de la décision du 4 octobre 2007, la préemption de l'immeuble de M. A. permettra, du fait de sa démolition, l'amélioration de la visibilité du débouché de la rue de la Paix sur le chemin départemental n° 26 ; que, nonobstant l'intérêt général qui s'attache à la réalisation des travaux projetés en vue de l'amélioration de la sécurité des usagers, ces travaux ne présentent pas, compte tenu de leur objet et de leur consistance, le caractère d'une opération d'aménagement au sens de l'article L. 300-1 du code de l'urbanisme ; qu'il ne ressort pas des pièces du dossier qu'ils s'intégreraient dans une telle opération »⁴².

Il convient de relever cependant que l'appréciation par le juge des opérations qui lui sont soumises a pu le conduire à qualifier d'opération d'aménagement des projets dont la complexité et l'ampleur semble à première vue relative.

Le Conseil d'Etat a ainsi pu considérer qu'un projet de construction de 35 logements sociaux présentait par lui-même le caractère d'une action ou d'une opération d'aménagement :

« Considérant qu'il ressort des pièces du dossier soumis aux juges du fond que, par décision du 4 août 2011, le maire de Choisy-le-Roi a exercé le droit de préemption de la commune sur un bien situé 35 avenue du Général Leclerc, en vue de réaliser sur la parcelle considérée un programme d'habitation sociale d'environ 35 logements ;

Considérant qu'un projet de construction de trente-cinq logements sociaux, eu égard à son ampleur et à sa consistance, présente par lui-même le caractère d'une action ou d'une opération d'aménagement ; que la politique locale de l'habitat entre dans les objets énumérés par les dispositions précitées de l'article L. 300-1 du code de l'urbanisme, et que sa mise en œuvre peut en conséquence justifier l'exercice du droit de préemption ; qu'un projet de construction de trente-cinq logements sociaux a, par nature, pour objet la mise en œuvre d'une politique locale de l'habitat ; qu'est à cet égard sans incidence la circonstance que la commune concernée ait atteint les objectifs fixés par les dispositions de l'article L. 302-5 du code de la construction et de l'habitation en termes de logements locatifs sociaux ; que, par suite, en jugeant que le projet invoqué par la commune de Choisy-le-Roi à l'appui de la décision litigieuse ne pouvait être regardé comme un projet d'action ou d'opération d'aménagement répondant aux objets mentionnés à l'article L. 300-1 du code de l'urbanisme, la cour a inexactement qualifié les faits de l'espèce »⁴³.

La solution de cet arrêt a été reprise récemment pour la réalisation de 40 logements sociaux :

« Il ressort des pièces du dossier soumis aux juges du fond que, par sa décision du 14 avril 2015, le maire de Villemomble a exercé le droit de préemption de la commune en vue de la réalisation, par l'office public de l'habitat de Villemomble, d'un ensemble immobilier d'environ quarante logements sociaux. D'autre part, un tel projet, eu égard à son ampleur et à sa consistance, présente par lui-même le caractère d'une action ou d'une opération d'aménagement et a, par nature, pour objet la mise en œuvre d'une politique locale de l'habitat, laquelle entre dans les objets énumérés par les dispositions de l'article L. 300-1 du code de l'urbanisme citées ci-dessus, et peut ainsi justifier l'exercice du droit de préemption. D'autre part, la commune pouvait valablement se prévaloir du projet poursuivi par l'office public de l'habitat qui lui était rattaché, dont la réalisation était en outre de nature à contribuer au respect, qu'il lui incombait, des objectifs fixés par les dispositions de l'article L. 302-5 du code de la construction et de l'habitation en termes de taux de logements locatifs sociaux parmi les résidences principales. En exigeant dans ces

⁴² CE, 3 décembre 2007, Commune de Mandragon, n° 295779.

⁴³ CE, 2 novembre 2015, Commune de Choisy-le-Roi, n° 374957.

conditions de la commune qu'elle ait par ailleurs défini, préalablement au projet en vue duquel elle exerçait le droit de préemption, une politique de l'habitat ou un projet d'aménagement propre au secteur considéré et en jugeant qu'à défaut, elle ne justifiait pas, à la date de la décision de préemption, de la réalité d'un projet d'action ou d'opération d'aménagement répondant aux objets mentionnés à l'article L. 300-1 du code de l'urbanisme, la cour a commis une erreur de droit.

Il résulte de ce qui précède, sans qu'il soit besoin d'examiner les autres moyens du pourvoi, que la commune de Villemomble est fondée à demander l'annulation de l'arrêt qu'elle attaque »⁴¹.

Cette solution a été reprise par la juridiction de renvoi :

« 10. Il ressort des pièces du dossier que, par sa décision du 16 avril 2015, le maire de la commune de Villemomble a exercé le droit de préemption de la commune en vue de la réalisation, par l'office public de l'habitat de Villemomble, d'un ensemble immobilier comprenant environ quarante logements sociaux, dans le cadre de la convention d'utilité sociale passée entre cet office et le préfet de la Seine-Saint-Denis au titre de la période 2011-2016. D'une part, un tel projet, eu égard à son ampleur et à sa consistance, présente par lui-même le caractère d'une action ou d'une opération d'aménagement et a, par nature, pour objet la mise en œuvre d'une politique locale de l'habitat, laquelle entre dans les objets énumérés par les dispositions de l'article L. 300-1 du code de l'urbanisme citées au point 6, et peut ainsi justifier l'exercice du droit de préemption. D'autre part, la commune pouvait valablement se prévoir du projet poursuivi par l'office public de l'habitat qui lui était rattaché, dont la réalisation était en outre de nature à contribuer au respect, qui lui incombait, des objectifs fixés par les dispositions de l'article L. 302-5 du code de la construction et de l'habitation en termes de taux de logements locatifs sociaux parmi les résidences principales. Ainsi, la commune de Villemomble doit être regardée comme justifiant, à la date de la décision de préemption, de la réalité d'un projet d'action ou d'opération d'aménagement répondant aux objets mentionnés à l'article L. 300-1 du code de l'urbanisme. Par suite, le moyen tiré du défaut de réalité d'un tel projet doit être écarté.

11. A cet égard, la construction de logements sociaux, pour répondre aux obligations assignées aux communes par le législateur en matière de construction de logements sociaux, répond à un intérêt général suffisant »⁴².

Ces décisions pourraient être analysées, à première lecture, comme révélatrices d'une interprétation plus souple du critère de l'ampleur de l'opération caractéristique d'une opération d'aménagement.

En réalité, ces décisions ne viennent nullement remettre en cause la distinction opérée par le commissaire du gouvernement dans le cadre de l'arrêt *Commune de Chamonix Mont-Blanc* entre les opérations d'aménagement et les opérations de construction ambitieuse.

En effet, ces deux décisions sont liées à l'exercice du droit de préemption dans le cadre de la réalisation de logements sociaux.

Cette évolution de la notion d'aménagement n'est observée que dans le domaine des droits de préemption comme le relève le GRIDAUH⁴³ :

⁴¹ CE, 19 décembre 2019, Commune de Villemomble, n° 420227.

⁴² CAA Versailles, 15 octobre 2020, n° 19VE04183.

⁴³ Le Groupement de recherche sur les institutions et le droit de l'aménagement, de l'urbanisme et de l'habitat qui est un groupement d'intérêt public de recherche (GRIDAUH) créé par arrêté interministériel du 28 mai 1996, renouvelé en 2001, 2006, 2011, 2016 et 2017, pour le développement de la recherche juridique et institutionnelle dans les domaines de

« Le Conseil d'Etat semble malgré tout beaucoup moins regardant sur l'existence d'une volonté d'aménagement. Il a en effet admis que le droit de préemption urbain pouvait être exercé pour acquérir un immeuble, alors même qu'aucune mesure d'urbanisation ni même aucuns travaux d'équipement n'étaient envisagés, en considérant que :

« il résulte de la combinaison de ces dispositions [C. urb., art. L. 210-1 et L. 300-1] qu'une décision de préemption est légalement justifiée dès lors que l'action ou l'opération qui la fonde est engagée dans l'intérêt général et répond à l'un des objets définis à l'article L. 300-2, alors même que, eu égard à cet objet, elle ne s'accompagne d'aucune mesure d'urbanisation ni d'aucune réalisation d'équipement ; que, par suite, en jugeant que l'acquisition du bien litigieux par voie de préemption en vue de sa revente à la société « Parcelles de Soigne » ne visait pas à la réalisation d'une opération d'aménagement au sens de l'article L. 300-1, alors que cette décision tendait à permettre l'extension de l'activité d'une entreprise conformément aux prévisions du même article, la cour a entaché son arrêt d'une erreur de droit » (CE, 6 janvier 2006, Commune de Lamotte Beuvron, AJDA 2006 p. 775, concl. Devys ; BJD 2/2006 p. 125 obs. J.-C. B. ; UAH n° 11, 2007, p. 534).

S'appuyant sur cette jurisprudence, la Cour administrative d'appel de Bordeaux a admis la légalité d'une décision de préemption prise dans le seul but de permettre « un maintien des installations de la société des Menuiseries Vertonnoises, qui entendait utiliser la parcelle pour y décharger des matériaux, sans y réaliser des équipements » (CAA Bordeaux, 29 décembre 2006, M. Leciercq, req. n° 06BX00370, confirmé par CE, 21 novembre 2008, Leciercq, req. n° 757144).

De même, la Cour administrative d'appel de Nancy a jugé régulière la décision de préemption motivée par le souci de maintenir dans les locaux concernés une activité de loisirs dont la pratique contribue au maintien de la cohésion sociale et de l'éducation de nombreux jeunes de la commune, eu égard à l'objet même de cette décision qui répond à l'un des objets définis à l'article L. 300-1, alors même qu'elle ne s'accompagne d'aucune réalisation d'équipements (CAA Nancy, 16 novembre 2006, Commune de Sessenheim, RID 2007, p. 195, note P. Suter Couzeaux).

Au regard de ces décisions, il suffit donc, pour caractériser l'existence d'une action ou d'une opération d'aménagement, que soit poursuivi l'un des objectifs visés à l'article L. 300 1.

Ce constat doit néanmoins être nuancé.

En effet, cette évolution de la notion d'aménagement n'est observée que dans le domaine des droits de préemption.

Elle doit être rapprochée en la matière des réformes récentes lesquelles, comme l'a souligné le Conseil d'Etat dans son rapport sur le droit de préemption, ont ouvert une « brèche dans la vocation purement immobilière du droit de préemption dans un but d'aménagement ».

Cette appréciation particulière à la préemption en vue de la réalisation de logements sociaux, n'est transposable ni aux compétences des EPT ni aux modalités opérationnelles de réalisation d'une opération.

Dans le cas contraire, la réalisation d'un logement collectif d'une trentaine de logements, qui est par essence une opération de construction, relèverait de droit de la compétence d'un EPT (ou de toute autre structure intercommunale disposant de la compétence « opérations d'aménagement ») et pourrait être soumise au mépris des règles de principe qui gouvernent l'organisation de la maîtrise d'ouvrage.

L'aménagement du territoire, de l'urbanisme et de l'habitat a été chargé de réaliser une étude sur la notion d'aménagement. Cette notion apparaissant comme centrale dans la détermination des compétences des EPT.

D'ailleurs, dans ces conclusions sur l'arrêt *Commune de Cholsy-le-Roi* précité, suivant lequel une opération de construction de 35 logements sociaux est par nature une opération d'aménagement, le rapporteur public avait considéré que ce dossier permettait au Conseil d'Etat de préciser, en l'occurrence en le réalisant, son « degré d'exigence concernant la justification des décisions de préemption motivées par la réalisation de logements sociaux ».

En tout état de cause, l'analyse d'autres décisions récentes en la matière, hors réalisation de logements sociaux, montrent que le juge continue d'utiliser les critères d'ampleur, de complexité et de projet d'aménagement global pour déterminer si un projet peut recevoir la qualification d'opération d'aménagement et qu'il demeure exigeant.

Du il s'agit de qualifier la réalisation de 250 logements, répartis en logements individuels, collectifs et intermédiaires, accompagnés de la réalisation de travaux d'équipements permettant l'implantation d'activités artisanales, d'espaces de loisirs et d'espaces verts publics :

« Selon son rapport de présentation, le projet de ZAC en litige doit répondre à plusieurs constats parmi lesquels la forte pression foncière, l'insuffisance de logements sociaux proposés sur son territoire, l'inadéquation d'une partie du parc de logement avec les besoins de la population et un besoin de logement croissant répondant aux normes d'habitabilité moderne. Ses principaux objectifs sont notamment de créer un quartier mixte résidentiel et artisanal afin de soutenir le développement économique de la commune tout en permettant l'arrivée de nouveaux habitants et de garantir la mixité sociale à travers la diversité des logements (logements individuels pavillonnaires, logements individuels groupés, habitat intermédiaire et petits collectifs), en valorisant des formes architecturales nouvelles répondant aux préoccupations environnementales.

En outre, il ressort des pièces du dossier que cette opération qui couvre une superficie d'environ 11 hectares et nécessitera notamment d'importants travaux d'équipement, se traduira par la construction d'environ 250 logements, répartis en logements individuels, collectifs et intermédiaires, et qu'elle réservera 77 200 m² aux activités artisanales, la surface restante étant dévolue à des espaces de loisirs et des espaces verts publics.

Il résulte de ce qui précède que, contrairement à ce que soutiennent les appelants, cette opération répond à la définition des opérations d'aménagement visées par les dispositions combinées des articles L. 311-1 et L. 300-1 du code de l'urbanisme »⁴³.

Il en va de même de la réalisation d'une grande place urbaine accueillant et coordonnant les différents modes de déplacements et ayant vocation à assurer la continuité d'une trame verte et bleue :

« En premier lieu, la décision attaquée vise les articles L. 210-1 et L. 305-1 du code de l'urbanisme et se réfère à la délibération de la communauté d'agglomération Grenoble Alpes Métropole du 20 décembre 2023 approuvant le dossier de création de la zone d'aménagement concertée (ZAC) " Portes du Vercors " et la délibération du même jour déléguant à la SPT la concession d'aménagement ainsi que le droit de préemption urbain et, enfin, le décret n°2014-1661 du 23 décembre 2014 portant création du Grenoble Alpes Métropole, à laquelle a été dévolue la compétence en matière de droit de préemption urbain. La décision litigieuse se fonde en outre sur la circonstance que les terrains préemptés, d'une superficie totale de 691 m², sont indispensables à la réalisation de la zone d'aménagement concertée (ZAC) Portes du Vercors et en constituent l'entrée Sud. Il est également précisé qu'une partie des parcelles préemptées a vocation à accueillir une place urbaine, où débouchera l'avenue " allée métropolitaine ", qualifiée de

⁴³ CAA Nancy, 8 avril 2020, Association des propriétaires et amis du hôtel et autres, n° 18NCC0426.

colonne vertébrale de la ZAC et qui est destinée à accueillir potentiellement un pôle multimodal de transports reliant le runway et le transport par câble, tandis que la partie nord des parcelles doit permettre d'assurer la continuité de la trame verte et bleue reliant le parc de la Poya à Fontaine au parc de l'Ovalie à Sassenage. La décision attaquée, qui vise les dispositions applicables et définit précisément la nature de l'opération d'aménagement poursuivie est, ainsi, suffisamment motivée.

En deuxième lieu, il ressort des pièces du dossier, notamment du rapport de présentation du dossier de la ZAC "Portes du Versois" de juillet 2013, que le droit de préemption a été exercé pour permettre la réalisation du projet d'aménagement global prévu dans le cadre de la ZAC, laquelle s'étend sur 95,8 hectares. Les terrains préemptés situés à Fontaine doivent permettre l'aménagement d'une grande place urbaine accueillant et coordonnant les différents modes de déplacements et garantissent la faisabilité de la continuité de la trame verte et bleue, du parc de la Poya à Fontaine au parc de l'Ovalie à Sassenage. Ces opérations, dont il ne ressort pas des pièces du dossier qu'elles auraient un impact limité sur le site, constituent un projet d'aménagement au sens et pour l'application des articles L. 210-1 et L. 300-1 du code de l'urbanisme et s'inscrivent donc dans le champ des actions ou opérations visées par ces dispositions »⁴⁸.

C'est en raison de la combinaison des interventions sur le tissu urbain et l'importance de l'impact sur le site que ces projets ont été qualifiés d'opérations d'aménagement.

Pour en prendre un dernier exemple récent, une simple division forcée sans création de voies, d'espaces ou d'équipements communs ne constitue pas un aménagement et n'est donc pas une opération d'aménagement :

« 11. Il résulte des dispositions de l'article L. 300-1 précité que l'aménagement, qui poursuit l'un des objectifs énoncés à cet article, est soit une opération d'ensemble conduite par une collectivité publique, soit une opération particulière que cette collectivité peut autoriser. Dans ce dernier cas, une telle opération d'aménagement peut prendre la forme d'un lotissement, lequel nécessite, quand sa réalisation implique la création de voies, d'espaces ou d'équipements destinés à un usage collectif, la délivrance d'un permis d'aménager.

12. Il ressort des pièces du dossier que l'opération déclarée, quand bien même elle est constitutive d'un lotissement, ne porte que sur la division foncière d'une propriété sans conduire, par elle-même, à la création ou l'aménagement de voies, d'espaces ou d'équipements communs. Par suite, cette division foncière, qui relève du régime de la déclaration préalable, ne constitue pas un aménagement au sens des dispositions prévues de l'article L. 300-1 du code de l'urbanisme et de la rubrique 33 du tableau annexé à l'article R. 122-2 du code de l'environnement. Il s'ensuit que l'appelante ne peut valablement soutenir que les décisions en litige, par lesquelles le maire ne s'est pas opposé aux déclarations déposées, auraient été prises irrégulièrement faute d'avoir préalablement été soumises à une étude d'impact »⁴⁹.

La doctrine continue ainsi de considérer que ne peut être une opération d'aménagement qu'une opération complexe ou d'ampleur.

Le Céréma (Centre d'études et d'expertise sur les risques, l'environnement, la mobilité et l'aménagement) est un établissement public tourné vers l'appui aux politiques publiques, placé sous le double tutelle du ministère de la transition écologique et du ministère de la cohésion des territoires et des relations avec les collectivités

⁴⁸ CAA Lyon, 22 avril 2020, Société Immobilière Groupe Casino, n° 16LY01821.

⁴⁹ CAA Bordeaux, 28 septembre 2022, Association pour la défense de l'environnement et la protection des terres agricoles et/ou espaces naturels sur la commune de Montégut, le Grand Auch et les communes voisines gersaises, n° 205X0155.

territoriales rappelle dans sa dernière version de la « Fiche Outi » relative à la concession d'aménagement de janvier 2020 :

« Quant à l'aménagement proprement dit, il désigne l'ensemble des actes des collectivités locales ou des établissements publics de coopération intercommunale qui visent, dans le cadre de leurs compétences, d'une part, à conduire ou à autoriser des actions ou des opérations et, d'autre part, à assurer l'harmonisation de ces actions ou de ces opérations.

Au-delà des objectifs poursuivis, pour qu'une opération puisse être qualifiée d'opération d'aménagement et, en particulier, de ZAC, elle doit en outre revêtir une certaine consistance, une certaine ampleur et traduire une volonté d'aménagement.

L'urbanisme opérationnel vise ainsi l'aménagement et l'équipement, ou le renouvellement d'une portion significative du territoire communal et, ce faisant, se distingue d'une simple opération de construction, même importante. Compte tenu de la volonté d'aménagement qui doit présider à sa mise en œuvre, l'opération d'aménagement pourra être identifiée en raison de l'ampleur du périmètre dont on entend assurer l'aménagement ou le renouvellement et/ou de la complexité de la combinaison d'activités et d'affectations qui doivent y être réalisées. »

Jean-François Struillou, directeur de recherche au CNRS et membre du conseil scientifique du GRIDAUH précise en ce sens que :

« C'est donc à partir d'un faisceau d'indices que sera reconnue la réalité d'une opération d'aménagement qui, selon le commissaire du gouvernement M. Lasvignes, doit « traduire et mettre en œuvre une volonté d'aménagement, c'est-à-dire un effort d'organisation des activités et d'ordonnement de l'urbanisation (Conclusions sur CE 28 février 1993, précité). Seront ici pris en compte l'économie de l'opération et son degré de complexité, la portion de territoire concernée, la nature et l'importance des travaux d'équipements prévus, afin de la distinguer d'une opération ponctuelle ou d'une simple opération de construction »⁷⁰.

La Réponse ministérielle (équipement), JOAN du 10 mars 2005 page 1846) est toujours citée comme une actualité :

« L'article L. 300-1 du Code de l'Urbanisme précise que les conventions d'aménagement publiques ou privées peuvent porter sur l'ensemble des opérations d'aménagement prévu par le livre III du dit Code. Il s'agit des opérations réalisées sous forme de zone d'aménagement concerté, de lotissement ou d'association foncière urbaine autorisée, mais également de toute autre opération répondant aux objectifs définis par l'article L. 300-1 du Code de l'Urbanisme. Ces conventions ne peuvent en revanche porter sur des actions ponctuelles qui ne présentent pas le caractère d'une opération d'ensemble ».

3.1.3.6. Sur la distinction avec les actions d'aménagement

⁷⁰ J.-F. STRULLOU, Concession d'aménagement, Le Moniteur Droit de l'aménagement, fasc. IV.230

Il convient enfin de préciser que les notions d'actions et d'opérations d'aménagement sont bien distinctes.

Concrètement, le rapport du Sénat sur le projet de loi relatif à la définition et à la mise en œuvre de principes d'aménagement énonce que la rédaction de l'article L. 300-1, telle qu'elle ressort donc de la loi n° 85-729 du 18 juillet 1985, « distingue, d'une part, les actions et opérations d'aménagement et, d'autre part, l'aménagement lui-même qui désigne les actes des collectivités locales »²¹.

La circulaire n° 91-57 du 31 juillet 1991 relative à la loi d'orientation pour la ville n° 90-662 du 13 juillet 1991 est venue préciser la distinction entre ces deux notions :

« Par opération d'aménagement, il faut entendre la création de ZAC déjà soumise à concertation conformément à l'article L. 300-2 du code de l'urbanisme, les opérations de restauration immobilière, les lotissements ; c'est-à-dire ce qui est désigné sous le titre 1er du livre III du code de l'urbanisme « opérations d'aménagement » ; à ces opérations peuvent être également ajoutés les permis de construire groupés (art. R. 421-7-1 du code de l'urbanisme) qui constituent dans certains cas de véritables opérations d'aménagement ainsi que les opérations de remembrement ou du regroupement de parcelles réalisées par des associations foncières urbaines (art. L. 322-2 du code de l'urbanisme).

Par action d'aménagement, il faut entendre les actions de développement social des quartiers et les actions d'accompagnement de la politique du logement, par exemple une opération programmée d'amélioration de l'habitat, etc. ».

Le Professeur Jean-François BIZET relevait que l'administration n'était pas très explicite sur la question. Il tentait alors de faire la distinction entre les actions et opérations d'aménagement dans les termes suivants :

« Il semblerait donc que la notion d'opération tiensse davantage à la mise en place d'actions matérielles consistant généralement en travaux immobiliers transformant l'état existant du périmètre considéré. Au contraire, les actions d'aménagement pourraient se définir le plus souvent comme des opérations immatérielles, cependant non exclusives d'opérations matérielles ou immobilières, et qui ont pour objet principal d'améliorer l'environnement social et urbain des quartiers dégradés. Bref, l'opposition action-opération d'aménagement est quelque peu confuse d'autant plus qu'il y a souvent, en pratique, imbrication des deux notions. En tout état de cause, il semblerait que l'opposition entre les deux notions soit sans portée pratique puisqu'il apparaît possible pour une collectivité de concéder ou de faire réaliser par convention aussi bien des actions que des opérations d'aménagement, les deux étant généralement mêlés ; ceci malgré la référence, à l'article L. 300-4 du Code de l'urbanisme, aux seules opérations, ce mot devant avoir en l'espèce un sens générique.

Si l'on s'en tient au sens traditionnellement admis, une opération d'aménagement repose sur un triptyque consistant en :

- L'acquisition,*
- La transformation ou l'aménagement,*
- Et la commercialisation de terrains ou immeubles acquis par l'opérateur »²².*

²¹ Rapport n° 282 fait au nom de la commission des affaires économiques et du Plan sur le projet de loi relatif à la définition et à la mise en œuvre de principes d'aménagement, par M. Alain LUCIET, Sénateur

²² J.-F. BIZET, Les SEM et la nouvelle conception de l'aménagement, ADJA 1993, p. 595

Patrick HOCREITERE, avocat et docteur en droit, distingue ces deux notions de la manière suivante :

« il n'existe pas de définition spécifique de ces notions « d'actions » ou « d'opérations » d'aménagement. Il y a même bien souvent dans la pratique une certaine imbrication de ces actions et opérations.

Les actions d'aménagement peuvent revêtir des formes extrêmement diverses : la mise en œuvre du développement social de quartiers, de mesures d'accompagnement de la politique du logement, de solidarité ou d'intégration (l'accès à la ville des familles nombreuses, l'accueil des personnes âgées dans l'habitat et la ville, etc.), etc.

Quant aux opérations d'aménagement, celles-ci se définissent par un projet d'urbanisme, des équipements à réaliser, un aménageur, des moyens de financement. Il n'y a pas, à notre sens, de meilleure définition de cette notion que celle qui en est donnée par M. le commissaire du gouvernement Lavoigne dans ses conclusions sous l'arrêt du Conseil d'État du 29 juillet 1941, Commune de Chamonix-Mont-Blanc »⁵⁴.

Le CRIDAUH considère quant à lui que :

« Plus généralement, l'action d'aménagement est généralement caractérisée par son caractère unique et ponctuel, alors que l'opération d'aménagement serait composite, en ce sens qu'elle serait constituée d'un assemblage d'actions d'aménagement »⁵⁵.

L'Union Sociale pour l'Habitat, organisation représentative du secteur HLM qui représente 631 organismes HLM à travers 5 fédérations présidée par Emmanuelle Cosse, ancienne ministre du Logement et de l'habitat durable, résume la position de la doctrine administrative et universitaire sur cette distinction :

« A partir de cette distinction, la majorité de la doctrine s'accorde à penser que :

« alors que les actions d'aménagement sont soit matérielles (par exemple : réalisation des voiries, réalisation d'une crèche) soit immatérielles (par exemple étude sociale, relogement) et ont une finalité unique,

et les opérations d'aménagement sont complexes et impliquent la mise en œuvre d'actions complémentaires à la fois matérielles et immatérielles »⁵⁶.

Il est fondamental de bien distinguer les notions d'actions et d'opération d'aménagement, puisque seule les « opérations d'aménagement » relèvent de la compétence de l'EPT, à l'exclusion des « actions d'aménagement » ou encore, comme évoqué précédemment, des « simples » opérations immobilières.

⁵⁴ P. HOCREITERE, Dérégulation de projet et évaluation environnementale appliquées aux plans locaux d'urbanisme : un abîme de complexité et de perplexité, Construction - Urbanisme n° 7-8, juillet 2013

⁵⁵ Étude relative à la notion d'aménagement dans le cadre du projet d'ordonnance sur les établissements publics fonciers et les établissements publics d'aménagement [www.gridauh.fr].

⁵⁶ L'union sociale pour l'habitat, Les Cahiers, Guide de l'aménagement opérationnel, n° 132, février 2010

Ainsi qu'il l'a été rappelé précédemment, la commune dispose toujours de la faculté, au vu de l'étendue de la compétence transférée à l'EPT, strictement restreinte aux « opérations d'aménagement », de réaliser des opérations immobilières qui ne répondent pas à la qualification d'une opération d'aménagement.

La vision extensive portée par la chambre de la notion d'« opérations d'aménagement », qui engloberait autant les actions d'aménagement que les simples opérations immobilières, a pour conséquence de faire obstacle à l'intervention de la commune dans toute opération de gestion patrimoniale et de construction.

Si l'on pousse le raisonnement à l'extrême à en croire la Chambre, une commune ne pourrait plus prendre à sa charge la réalisation d'équipements collectifs.

Une telle lecture de la notion d'« opérations d'aménagement » est parfaitement contraire à la définition même de cette notion, telle qu'elle résulte des éléments évoqués précédemment, mais également à la répartition des compétences entre les communes et le EPT voulue par le législateur.

Elle met à mal les finances communales puisque la commune ne peut pas faire fructifier son patrimoine immobilier.

En synthèse :

Pour qualifier une opération d'opération d'aménagement, le juge vérifie tout d'abord que le projet répond à l'un de objectifs visés par l'article L. 300-1 du code de l'urbanisme.

Il analyse ensuite le projet en cause à la lumière d'un faisceau d'indices qui le conduit à prendre en compte l'ampleur et la complexité de l'opération ainsi que son insertion dans un projet global.

L'ampleur et la complexité d'une opération se déduisent par exemple par la réalisation de travaux d'équipement public d'importance, par la multiplication des interventions sur le tissu urbain ou par la réalisation d'ouvrages répondant à des régimes différents.

Lorsque des opérations de construction ou des opérations immobilières, fussent-elles « ambitieuses », sont réalisées de manière isolées et indépendantes les unes des autres, il ne s'agit pas d'une opération d'aménagement.

3.2. Sur les conséquences du raisonnement erroné de la Chambre sur l'existence d'une opération d'aménagement sur le secteur Novéas

Pour conclure au fait qu'il existe en l'espèce une opération d'aménagement, la Chambre se limite à relever qu'il existe, sur le secteur Novéas, une OAP³⁵ (3.2.2.1.) et une taxe d'aménagement majorée³⁶ (3.2.2.2.). Elle procède à une analyse sommaire des opérations immobilières identifiées par le rapport³⁸, alors que, nous venons de le voir, une analyse précise et rigoureuse de chaque opération est nécessaire pour retenir une telle qualification (3.2.2.3.).

Au final, ces différents éléments ne permettent pas de conclure à l'existence d'une opération d'aménagement sur le secteur Novéas, le Territoire n'ayant d'ailleurs à aucun moment procédé à sa définition.

3.2.1. Sur l'existence d'une OAP

À titre liminaire, le rapport évoque alternativement l'existence d'une « OPA » (p. 35) et une « AOP » (p. 36) sur le secteur Novéas.

Ces acronymes, qui sont maladroitement utilisés en lieu et place de « OAP », renvoient à des notions juridiques précises, sans rapport avec les schématisations élaborées par le rapport :

- L'acronyme « OPA » renvoie communément à la notion d'offre publique d'acquisition, visée notamment par l'article L. 433-1 du code monétaire et financier ;

L'acronyme « AOP » renvoie communément à la notion d'appellation d'origine protégée, dont les règles sont fixées par le code de la consommation et par le règlement de l'Union européenne relatif aux systèmes de qualité applicables aux produits agricoles et aux denrées alimentaires.

Ces erreurs de plume dans l'utilisation des acronymes « OPA » et « AOP » en lieu et place de « OAP » doivent conduire à rectification du rapport, tant elles sont sources de confusion quant au régime juridique auquel il est fait référence.

Pour le reste, la partie 4.1.1 « Les critères d'une opération d'aménagement » rappelle que la qualification d'une opération d'aménagement au sens de l'article L. 300-1 du code de l'urbanisme suppose que deux critères soient réunis.

Le rapport mentionne ainsi :

- Un critère finaliste : l'objet de l'opération est de répondre à l'un des objectifs visés par l'article (projet urbain, politique de l'habitat, politique économique) ;
- Un critère matériel : l'aménagement prend la forme d'actions ou d'opérations conduites par la puissance publique ou autorisées par elle.

³⁵ « Le secteur dit « Novéas » fait partie des secteurs spécifiquement identifiés au sein des documents du PLU de la commune à travers une OPA notamment » (p.35).

³⁶ « Enfin, il est prévu dans le secteur Novéas la réalisation de plusieurs équipements publics dont le financement est assuré par les opérateurs à travers une taxe d'aménagement majorée » (p. 36)

³⁸ « Ces opérations, prises globalement ou parfois individuellement, ont une ampleur suffisante pour répondre à la définition jurisprudentielle de l'opération d'aménagement » (p. 36)

Cependant, le rapport conclut à l'existence d'une opération d'aménagement sans expliquer en quoi l'opération Novéas répond au critère finaliste.

Tout au plus, le premier paragraphe de la partie 4.1.2 « L'importante opération Novéas répond aux critères d'une opération d'aménagement » indique que « Le secteur dit « Novéas » fait partie des secteurs spécifiquement identifiés au sein des documents du PLU de la commune à travers une OPA notamment ».

Or, la seule existence d'une OAP est insuffisante pour que l'opération examinée soit regardée comme répondant au critère finaliste.

En effet, et ainsi que la commune a déjà eu l'occasion de la préciser dans sa réponse au rapport d'observations définitives, les OAP contiennent invariablement, des éléments qui se recoupent avec les objectifs de l'article L. 300-1 du code de l'urbanisme, notamment en matière de logements et/ou de commerces.

Le contenu d'une OAP est défini par le code de l'urbanisme et s'impose à la commune :

« I. Les orientations d'aménagement et de programmation peuvent notamment :

1° Définir les actions et opérations nécessaires pour mettre en valeur l'environnement, les paysages, les entrées de villes et le patrimoine, lutter contre l'insalubrité, permettre le renouvellement urbain, favoriser la densification et assurer le développement de la commune ;

2° Favoriser la mixité fonctionnelle en prévoyant qu'en cas de réalisation d'opérations d'aménagement, de construction ou de réhabilitation un pourcentage de ces opérations est destiné à la réalisation de commerces ;

3° (Abrogé) ;

4° Porter sur des quartiers ou des secteurs à mettre en valeur, réhabiliter, rénover, restructurer ou aménager ;

5° Prendre la forme de schémas d'aménagement et préciser les principales caractéristiques des voies et espaces publics ;

6° Adapter la délimitation des périmètres, en fonction de la qualité de la desserte, où s'applique le plafonnement à proximité des transports prévu aux articles L. 151-25 et L. 151-36 ;

7° Définir les actions et opérations nécessaires pour protéger les franges urbaines et rurales. Elles peuvent définir les conditions dans lesquelles les projets de construction et d'aménagement situés en limite d'un espace agricole intègrent un espace de transition végétalisé non artificialisé entre les espaces agricoles et les espaces urbanisés, ainsi que la localisation préférentielle de cet espace de transition » (article L. 151-7 du code de l'urbanisme).

D'une manière générale, les objectifs listés par l'article L. 300-1 du code de l'urbanisme font appel à des considérations de politiques publiques communes, qui se recoupent largement avec les objectifs de la réglementation d'urbanisme d'une manière générale et avec le contenu des plans locaux d'urbanisme tel que déterminé par le législateur en particulier.

L'article 101-2 du code de l'urbanisme, relatif aux objectifs généraux de la réglementation d'urbanisme prévoit ainsi que :

« Dans le respect des objectifs du développement durable, l'action des collectivités publiques en matière d'urbanisme vise à atteindre les objectifs suivants :

1° L'équilibre entre :

- a) Les populations résidant dans les zones urbaines et rurales ;
 - b) Le renouvellement urbain, le développement urbain et rural maîtrisé, la restructuration des espaces urbanisés, la revitalisation des centres urbains et ruraux, la lutte contre l'étalement urbain ;
 - c) Une utilisation économe des espaces naturels, la préservation des espaces affectés aux activités agricoles et forestières et la protection des sites, des milieux et paysages naturels ;
 - d) La sauvegarde des ensembles urbains et la protection, la conservation et la restauration du patrimoine culturel ;
 - e) Les besoins en matière de mobilité ;
- 2° La qualité urbaine, architecturale et paysagère, notamment des entrées de ville ;
- 3° La diversité des fonctions urbaines et rurales et la mixité sociale dans l'habitat, en prévoyant des capacités de construction et de réhabilitation suffisantes pour la satisfaction, sans discrimination, des besoins présents et futurs de l'ensemble des modes d'habitat, d'activités économiques, touristiques, sportives, culturelles et d'intérêt général ainsi que d'équipements publics et d'équipement commercial, en tenant compte en particulier des objectifs de répartition géographiquement équilibrée entre emploi, habitat, commerces et services, d'amélioration des performances énergétiques, du développement des communications électroniques, de diminution des obligations de déplacements motorisés et de développement des transports alternatifs à l'usage individuel de l'automobile ;
- 4° La sécurité et la salubrité publiques ;
- 5° La prévention des risques naturels prévisibles, des risques miniers, des risques technologiques, des pollutions et des nuisances de toute nature ;
- 6° La protection des milieux naturels et des paysages, la préservation de la qualité de l'air, de l'eau, du sol et du sous-sol, des ressources naturelles, de la biodiversité, des écosystèmes, des espaces verts ainsi que la création, la préservation et la remise en bon état des continuités écologiques ;
- 6° bis La lutte contre l'artificialisation des sols, avec un objectif d'absence d'artificialisation nette à terme ;
- 7° La lutte contre le changement climatique et l'adaptation à ce changement, la réduction des émissions de gaz à effet de serre, l'économie des ressources fossiles, la maîtrise de l'énergie et la production énergétique à partir de sources renouvelables ;
- 8° La promotion du principe de conception universelle pour une société inclusive vis à vis des personnes en situation de handicap ou en perte d'autonomie dans les zones urbaines et rurales » (article L.101-2 du code de l'urbanisme).

Ces objectifs doivent être respectés lors de l'élaboration de tous les documents d'urbanisme (article L. 132-1 du code de l'urbanisme) et donc des plans locaux d'urbanisme :

« Le plan local d'urbanisme respecte les principes énoncés aux articles L. 101-1 à L. 101-3 » (article L. 151-1 du code de l'urbanisme).

Le PLU contient donc nécessairement des éléments qui correspondent aux dispositions de l'article L. 300-1 relatif aux opérations d'aménagement étant donné la proximité des objectifs assignés aux actions et opérations d'aménagement et aux documents d'urbanisme.

En tout état de cause, il ne s'agit même pas d'un motif invoqué par le rapport.

En effet, à aucun moment le rapport explique que le critère finaliste est satisfait en l'espèce. L'existence d'une OAP est seulement mentionnée, en deux lignes, sans que les conséquences tirées par la chambre ne soit explicitées.

Etant donné que la démonstration de la satisfaction du critère finaliste est un préalable indispensable à la qualification d'une opération d'aménagement, l'absence de toute justification sur ce point constitue une erreur d'appréciation et une erreur de droit qu'il convient de rectifier.

Cette absence de démonstration de la satisfaction du critère finaliste dans l'exposé des motifs permettant à la chambre de retenir l'existence d'une opération d'aménagement sur le secteur Novéas doit conduire à une rectification de la partie 4.1.2 « L'importante opération Novéas répond aux critères d'une opération d'aménagement » (pp. 35-36 du rapport).

3.2.2. Sur le financement d'équipements par une taxe d'aménagement majorée

Enfin, au sein de la partie 4.1.2 « L'importante opération Novéas répond aux critères d'une opération d'aménagement », le rapport relève, pour conclure à l'existence d'une opération d'aménagement, qu'« il est prévu dans le secteur Novéas la réalisation de plusieurs équipements publics dont le financement est assuré par les opérateurs à travers une taxe d'aménagement majorée ».

Ainsi que la Commune l'a rappelé dans sa réponse au rapport d'observations définitives, cette circonstance n'est pas un critère d'identification d'une opération d'aménagement. Aucun élément en ce sens ne figure d'ailleurs, à juste titre, dans la partie 4.1.1 « Les critères d'une opération d'aménagement ».

En effet, le financement des équipements publics par la taxe d'aménagement constitue le droit commun de la participation des opérateurs.

Il s'agit d'une recette fiscale qui n'est pas le fruit d'une participation contractualisée résultant d'un PUP ou d'une convention de participation (VAC) s'inscrivant dans un contexte particulier.

La taxe d'aménagement est justement le régime qui s'applique par défaut, lorsque la personne publique n'a pas décidé d'organiser un mode de financement des équipements particulier dans le cadre d'un « effort d'organisation et d'aménagement d'une portion du territoire »⁸⁹.

En s'appuyant sur l'existence d'une taxe d'aménagement majorée sur le secteur Novéas pour conclure à l'existence d'une opération d'aménagement, la chambre a commis une erreur de droit et contribue même aussi à démontrer la légitimité de la position défendue par la Commune.

Cette erreur de droit dans l'application des critères d'identification d'une opération doit conduire à une rectification de la partie 4.1.2 « L'importante opération Novéas répond aux critères d'une opération d'aménagement » (pp. 35-36 du rapport) sur ce point.

⁸⁹ Conclusions Sergio Lasvignes, préc.

3.2.3. Sur l'ampleur des opérations immobilières

Au sein de la partie 4.1.2 « L'importante opération Novéos répond aux critères d'une opération d'aménagement », la chambre affirme que certaines opérations immobilières prises globalement ou individuellement, ont une ampleur suffisante pour répondre à la déflexion jurisprudentielle de l'opération d'aménagement.

S'agissant tout d'abord des opérations immobilières prises individuellement, le rapport ne cite en ce sens que « *les délibérations du 17 décembre 2020 relatives aux cessions à Eiffage, Keydén, Quartus résidentiel, plessis développement, [qui] prévoient la réalisation de plus de 98 000m² de surface plancher en logements ou commerces* ».

Alors que l'identification d'une opération d'aménagement suppose, aux termes de la jurisprudence et de la doctrine rappelés par la chambre, de procéder à une analyse *in concreto* de l'opération immobilière en cause, le rapport se contente d'indiquer qu'est prévue la réalisation de 98 000m² de surface de plancher en logements ou commerces.

Cette seule circonstance conduit la chambre à considérer qu'il s'agissait d'une opération d'aménagement.

Ainsi que la commune a déjà pu l'indiquer, toutes les cessions immobilières ne sont pas des opérations d'aménagement.

La jurisprudence rappelée par le rapport, et celle citée dans les développements précédents, est parfaitement claire à ce sujet.

Au demeurant, les cessions visées par ces délibérations ne sont pas plus révélatrices d'un « *effort d'organisation et d'agencement d'une portion du territoire* »⁴⁰.

En outre, quand bien même ces délibérations prévoiraient la réalisation de plus de 98 000m² de surface de plancher, force est de constater qu'aucune complexité ne peut être identifiée : la surface de plancher est destinée à recevoir seulement deux types d'activités qui se combinent aisément et la réalisation d'équipements publics n'est pas prévue.

Ces différentes interventions foncières sur des terrains qui ne sont pas contigus, sont donc marquées chacune par une absence d'ampleur et de complexité, les projets portés par les opérateurs étant dépourvus de mixité fonctionnelle complexe.

Dans tous les cas, ces projets sont issues d'initiatives privées et ne répondent pas à un programme défini par la collectivité.

Les critères d'identification d'une opération d'aménagement ne permettent pas de considérer que les cessions prévues par les délibérations du 17 décembre 2020 constituent une opération d'aménagement au seul motif qu'elles prévoient la réalisation de 98 000m² de surface de plancher en logements ou commerces, dans plusieurs délibérations au prétexte qu'elles ont été inscrites à l'ordre du jour du même Conseil municipal.

Le rapport ne contient pas non plus de démonstration de la satisfaction du critère finaliste pour ces délibérations.

L'absence de toute démonstration concrète de la réunion des critères permettant d'identifier une opération d'aménagement pour les délibérations du 17 décembre 2020 constitue une erreur d'appréciation et une erreur de droit puisqu'il est constant qu'il est nécessaire de procéder à une analyse *in concreto* pour qualifier l'opération d'opération d'aménagement présentant « individuellement » une ampleur suffisante.

⁴⁰ Conclusions Serge Lévignas, préc.

Cette absence de démonstration de la réunion des critères d'identification d'une opération d'aménagement pour les délibérations du 17 décembre 2020 doit conduire à une rectification de la partie 4.1.2 « L'importante opération Novéos répond aux critères d'une opération d'aménagement » (pp. 35-36 du rapport).

S'agissant ensuite des opérations prises globalement, le rapport vise, outre les délibérations précitées du 17 décembre 2020, une seule et même délibération en date du 19 décembre 2017 relative à une cession à la société PRIMARTI.

Le rapport indique que ces « *contrats de cession visent la réalisation de logements libres ou sociaux et/ou le développement de commerces (répondant ainsi aux objectifs de l'article L 300 1 CU)* ».

Cependant, la délibération du 19 décembre 2017 portant sur la cession à la société PRIMARTI, qui est donc la seule citée au titre de la poursuite de l'un des objectifs de l'article L 300 1 du code de l'urbanisme, ne vise pas, en elle-même, à la réalisation de logements libres ou sociaux et au développement de commerce.

Comme l'indique la chambre elle-même, cette délibération indique que :

- « Ce quartier offrira une nouvelle offre résidentielle d'une capacité d'environ 4 000 à 5 000 logements diversifiés » ;
- « Le développement d'une dynamique commerciale et de services est également prévu, dans le cadre de l'intensification urbaine de ce secteur »

Une première rectification s'impose ici.

La formulation employée par le rapport, suivant laquelle « *ces contrats de cession visent la réalisation [...]* » est factuellement inexacte ; elle doit être supprimée.

Cette erreur doit conduire à une rectification de la partie 4.1.2 « L'importante opération Novéos répond aux critères d'une opération d'aménagement » (pp. 35-36 du rapport) sur ce point.

Il faut préciser que la délibération ne fait que reprendre des éléments de contexte propres au secteur.

Il s'agit d'ailleurs d'une simple reprise du contenu de l'OAP opposable sur ce secteur, conformément au PLU ; ce qui démontre l'erreur de la Chambre, la Commune ne pouvant que reprendre sans le modifier le texte de PLU dans sa délibération :

Ce quartier durable offrira également une nouvelle offre résidentielle d'une capacité d'environ **4 000 à 4 500 logements collectifs diversifiés en tailles et en financements**, en favorisant un bâti plus compact et des densités raisonnées. Cette offre s'effectuera dans un esprit d'équilibre social et intergénérationnel basé sur une politique de mixité et d'intégration sociale.

Sur ce nouveau quartier, la Ville veillera à répondre aux besoins en **équipements publics de proximité**, notamment en matière scolaire, de petite enfance et de sport. Dans cette optique, le Parc des Sports sera optimisé. L'offre en équipements de sports, de loisirs et de détente sera améliorée. La réponse aux besoins en équipements publics pourra faire l'objet d'une réflexion commune dans le cadre du projet de développement urbain du quartier Ledoux.

Le développement d'une dynamique commerciale et de services est également prévu, dans le cadre de l'intensification urbaine projetée sur ce secteur. Au sein du quartier, une armature commerciale, constituée de commerces et de services de proximité de l'ordre de 11 à 12 000m² de surface de plancher, accompagnée éventuellement d'un centre commercial de l'ordre de 15 à 16 000m² de surface de plancher, représentera un enjeu important pour l'animation urbaine.

Il en résulte donc, très concrètement, que la seule délibération citée par la chambre comme « visant la réalisation de logements libres ou sociaux et/ou le développement de commerces (répondant ainsi aux objectifs de l'article L. 300-1 CU) » ne fait en réalité que reprendre le contenu de l'OAP opposable sur le secteur.

Aucun élément de cette délibération ne tend à démontrer l'existence d'un projet de la commune tendant à « *mettre en œuvre un projet urbain, une politique locale de l'habitat, d'organiser le maintien, l'extension ou l'accueil des activités économiques, de favoriser le développement des loisirs et du tourisme, de réaliser des équipements collectifs ou des locaux de recherche ou d'enseignement supérieur, de lutter contre l'insalubrité et l'habitat indigne ou dangereux, de permettre le renouvellement urbain, de sauvegarder ou de mettre en valeur le patrimoine bâti ou non bâti et les espaces naturels* » (article L. 300-1 du code de l'urbanisme).

Le critère finaliste n'est donc pas satisfait ici, puisque la seule existence d'une OAP ne permet pas de considérer que l'opérateur poursuit l'un de ces objectifs de L. 300-1 du code de l'urbanisme.

En outre, le critère tenant à l'ampleur des opérations « prise globalement » n'est pas satisfait non plus.

En effet, comme l'a expliqué la commune dans sa réponse au rapport d'observations définitives, aucun projet commun ne fédère ces opérations isolées et indépendantes qui n'ont d'autre ambition commune que de s'organiser dans un rapport de conformité/compatibilité avec les prescriptions du plan local d'urbanisme.

Le rapport de la chambre n'identifie aucun programme de construction, aucun programme d'équipements publics, aucune mesure mise en œuvre par la commune pour s'assurer du suivi des constructions après cession dans le périmètre de l'OAP.

En outre, le rapport ne vise que des interventions foncières, c'est-à-dire les cessions et les acquisitions, sans mentionner l'existence de travaux et équipements concourant à la réalisation de l'opération.

Or, la réalisation d'équipements est un des critères d'identification des opérations d'aménagement, puisqu'il constitue l'un des indices de la complexité de l'opération.

Les interventions foncières de la commune constituent, en conséquence, des opérations uniques et isolées qui pourraient, tout au plus, revêtir la qualification d'action d'aménagement.

Il en résulte que pour conclure au fait que « ces opérations, prises globalement ou parfois individuellement, ont une ampleur suffisante pour répondre à la définition jurisprudentielle de l'opération d'aménagement », la chambre a commis une erreur d'appréciation des données en sa possession et une erreur de droit.

Une seconde rectification s'impose.

Les opérations identifiées par le rapport ne répondent aucunement à l'exigence de complexité et d'ampleur des opérations d'aménagement.

Cette erreur doit conduire à une rectification de la partie 4.1.2 sur ce point.

Cette rectification, conjuguée à celles demandées dans les développements précédents pour les autres erreurs relevées dans le rapport, devrait conduire la chambre à retirer la partie 4.1.2 « L'importante opération Novéos répond aux critères d'une opération d'aménagement » (pp. 35-36) du rapport.

4. SUR L'ERREUR D'APPRECIATION DANS LA DEMANDE DE TRANSFERT DE L'OPERATION NOVEOS A L'EPT

Au terme de la partie 4.1.3 du rapport, la chambre indique que :

- Il appartient à la commune de transférer ses actifs à l'EPT (4.1) ;
- L'EPT devra intégrer le capital et la gouvernance de la SEMPTO et de la SPL (4.2).

Cette partie du rapport est entachée d'erreurs qui doivent être rectifiées.

4.1. Sur le transfert des actifs de la commune à l'EPT

Le rapport indique que le transfert de la compétence aménagement entraîne la mise à disposition des biens nécessaires à l'exercice de cette compétence mais demande en même temps à ce qu'il soit procédé à un transfert des biens immobiliers.

Au-delà de la contradiction des recommandations formulées par la chambre, le rapport contient une erreur d'appréciation quant à la portée du transfert de compétence relative aux opérations d'aménagement.

En effet, le CGCT prévoit une simple mise à disposition des biens immeubles utilisés pour l'exercice de la compétence transférée (article L. 1321-1 du CGCT). En principe, la remise de ces biens à lieu à titre gratuit (article L. 1321-2 du CGCT).

Par nature, une simple mise à disposition est incompatible avec l'exercice de la compétence aménagement, dans la mesure où l'EPT sera logiquement amené à aménager et à revendre les biens à des opérateurs.

Or, l'EPT ne peut pas céder un bien appartenant encore à la commune ; il dispose seulement de pouvoirs de gestion de l'immeuble.

Un transfert en pleine propriété s'impose donc pour que l'EPT puisse exercer effectivement sa compétence.

Ce transfert est possible suivant deux modalités :

- Soit l'EPT décide de créer une ZAC sur le secteur, et dans ce cas l'article L. 5211-17 alinéa 6 du CGCT prévoit expressément une possibilité, la ZAC générant pour l'aménagement une simple faculté et non par obligation d'acquérir les terrains situés dans le périmètre à l'amiable ou de manière forcée, de procéder à un transfert en pleine propriété des biens immeubles nécessaires à l'exercice de la compétence ZAC ;

Soit l'EPT ne souhaite pas créer de ZAC et un transfert facultatif est possible que le bien en question fasse partie du domaine privé (article L. 2241-1 du CGCT) ou du domaine public de la commune (article L. 3112-1 du CGCT).

Dans tous les cas :

- Il ne s'agit que d'une possibilité et non d'une obligation ;
- Ce transfert sera réalisé à titre onéreux.

La mise en œuvre de la recommandation de la chambre implique donc :

- Que la commune veuille céder ses biens immobiliers (puisque'il n'y a aucune obligation de cession) ;
- Que l'EPT veuille acquérir les terrains propriété de la commune (puisque'il n'y a aucune obligation d'acquisition) ;
- Que les deux parties se mettent d'accord sur un prix (puisque'il n'y a aucun mécanisme permettant de surmonter un éventuel désaccord).

La chambre ne tient pas compte du cas où l'EPT ne veut pas⁶ acquérir des biens immobiliers du fait notamment de l'absence d'accord sur le prix.

Cette recommandation ne tient donc pas compte :

- Des besoins occasionnés par le transfert de la compétence aménagement (une mise à disposition est vaine, un transfert s'impose) ;
- De l'absence d'obligation de transfert qui pèserait du côté de la commune, dépossédée de la compétence, et de l'EPT, nouvellement compétent ;
- Du coût des terrains, que l'EPT ne peut pas forcément assumer.

La recommandation ne peut donc pas s'appliquer dans les modalités prévues par la chambre.

L'appréhension à laquelle s'est livrée la chambre sur ce point est particulièrement lacunaire, au point qu'elle ne peut pas être mise en œuvre.

Cette erreur dans l'appréciation des conséquences du transfert de la compétence en matière d'opérations d'aménagement doit conduire à une rectification de la partie 4.1.3 « *La commune doit organiser le transfert de l'opération Novés à l'EPT* » (p. 36) du rapport afin que la recommandation formulée puisse tenir compte des modalités pratiques applicables en la matière.

⁶ On ne peut pas acquérir tous les biens immobiliers des communes membres situés dans une OAP

4.2. Sur l'entrée de l'EPT au capital de la SEMPRO et de la SPL

Le rapport indique enfin sur ce point « si la SEMPRO et la SPL interviennent dans le secteur de Novés, l'EPT devra intégrer le capital et la gouvernance de celles-ci afin d'assurer l'exercice effectif de sa compétence sur cette opération d'aménagement ».

La chambre a commis sur ce point une erreur d'appréciation.

En effet, la SEMPRO que la SPL 92 n'ont pas pour objet social de définir, créer et réaliser des opérations d'aménagement.

Contrairement à l'article 3 des statuts de la SEMPRO :

« La société a pour objet :

- La réalisation de toutes opérations de construction et toutes actions de développement urbain, notamment pour la ville du PLESSIS-ROBISOLI ou pour d'autres collectivités territoriales ou établissements publics mais aussi privés ;
- De réaliser toutes opérations de construction et restauration pouvant, le cas échéant, bénéficier de la réglementation sur le logement social ;
- La réalisation de tous travaux au nom et pour le compte de collectivités publiques dans le cadre du code des marchés publics ;

La création et l'exploitation de tout service public à caractère industriel ou commercial ;

- La démolition, la construction ou l'acquisition de tous immeubles ou parties d'immeubles notamment à usage d'habitation ou d'activités ;

La location, la vente, la gestion, l'entretien et la mise en valeur par tous les moyens des immeubles construits ou acquis ;

- Assurer les fonctions de syndicat social dans le cadre de la mise en vente aux locataires des logements sociaux relevant de son parc ;
- L'acquisition, l'échange, l'apport de tous biens et droits immobiliers en vue de les conserver ou de les revendre dans le cadre d'opérations relevant du régime des marchands de biens ;

La société exercera les activités visées ci-dessus, tant pour son propre compte que pour celui d'autrui ; elle exercera ses activités notamment dans le cadre de conventions passées dans les conditions définies aux articles L. 1523-2 à L. 1523-4 du code général des collectivités territoriales, de prestations de services, d'affermage ou de concessions de services publics à caractère industriel et commercial.

D'une manière plus générale, elle pourra accomplir toutes opérations financières, commerciales, industrielles, mobilières et immobilières pouvant se rattacher soit directement, soit indirectement, à l'objet social, par des prises de participation dans des sociétés commerciales, celles-ci étant soumises aux dispositions de l'article L. 1524-5 du code général des collectivités territoriales, s'y rapportent et contribuent à sa réalisation ».

Quant à la SPL 92, elle s'attachera pour objet de réaliser :

« Conformément à l'article L. 1531-1 du CGCT, des opérations de construction et tous actes nécessaires à leur réalisation dans le cadre d'une mission d'intérêt général qui lui est confiée par l'un ou l'autre de ses actionnaires. La SPL pourra réaliser toutes opérations dans le domaine de l'immobilier (y compris les

opérations relatives à l'insolubilité, les abandons, les campagnes de ravalement de façades obligatoires... ; dès lors que les activités qui lui sont confiées relèvent de l'intérêt général ou présentent le caractère d'un service public industriel ou commercial.

La SPL pourra, en outre, accomplir toutes opérations financières, commerciales, industrielles, mobilières et immobilières pouvant se rattacher directement ou indirectement à son objet social ou susceptibles d'en faciliter la réalisation». La SPL pourra notamment, et avec l'accord de ses actionnaires, participer à la création et à l'animation de structures en y associant sous la forme juridique appropriée les partenaires de futures opérations en rapport avec son objet.

Ces opérations et activités sont réalisées exclusivement pour le compte d'une ou plusieurs collectivités territoriales actionnaires et sur le territoire de l'un ou plusieurs d'entre elles.

Son aire d'activité est limitée aux territoires de ses actionnaires.

Les missions d'intérêts généraux qui lui sont confiées par ses actionnaires sont définies et contractualisées dans le cadre de conventions d'études, de mandats ou autres, qui en précisent le contenu et fixent les conditions de sa rémunération, dans le cadre éventuellement, de relations de quasi-régie telles qu'elles sont notamment définies à l'article L. 1411-12b du code général des collectivités territoriales et de 17 de l'arrêté n° 2015-839 du 23 juillet 2015.

(...)

La SPL pourra, en outre, accomplir toutes opérations financières, commerciales, industrielles, mobilières et immobilières pouvant se rattacher directement ou indirectement à son objet social ou susceptibles d'en faciliter la réalisation ».

En conséquence non seulement, ces deux sociétés n'ont pas un objet social unique lié à la compétence transférée à l'EPT.

Mais bien plus, du fait de leur objet social respectif, étranger à la réalisation d'opération d'aménagement ; le transfert à l'EPT de la compétence « définition, création et réalisation d'opérations d'aménagement » ne peut avoir pour conséquence de faire entrer l'EPT au capital de la SEMPRO et de la SPL.

Il n'y a donc pas lieu de transférer des actions à l'EPT.

Cette erreur dans l'appréciation des conséquences du transfert de la compétence en matière d'opérations d'aménagement doit conduire à une rectification de la partie 4.1.3 « La commune doit organiser le transfert de l'opération Novés à l'EPT » (p. 36) du rapport afin que la recommandation formulée ne se fonde pas à l'objet social de la SEMPRO et de la SPL92.

III. CONCLUSION

Il résulte de ce qui précède que l'ensemble de la partie 4 du rapport intitulée « L'exercice irrégulier de la compétence aménagement » (pp. 34 – 36) est affectée par une erreur de raisonnement globale de la Chambre quant à la notion même d'opération d'aménagement, s'agissant tant de la répartition des compétences entre la commune et l'EPT que de l'identification d'une opération d'aménagement sur le secteur Nevéos.

Malgré une présentation fidèle des critères qui doivent être réunis pour qualifier une opération d'opération d'aménagement au sein de la partie 4.1.1. « Les critères d'une opération d'aménagement », fondée sur des sources rigoureuses et reconnues en la matière (articles de E. FATHIER et L. RICHER, conclusions du commissaire au gouvernement S. LASVIGNES sur l'arrêt *Commune de Chamonix Mont-Blanc*, étude du GRIDAII, jurisprudences pertinentes de la Cour administrative d'appel de Bordeaux et du Conseil d'Etat, etc.), la Chambre n'en a pas tiré les conséquences adéquates, commettant ainsi, au sein de son rapport, des erreurs de droit et d'interprétation qui doivent être rectifiées.

Notamment :

- Le rapport conduit à l'existence d'une opération d'aménagement sans expliquer en quoi l'opération Nevéos répond au critère finaliste ;
- Le rapport mentionne l'existence d'une taxe d'aménagement majorée comme un élément permettant de conclure à l'existence d'une opération d'aménagement alors que, précisément, cette circonstance tend à démontrer l'inverse ;
- Le rapport ne contient aucune démonstration concrète s'agissant la réunion des critères permettant d'identifier une opération d'aménagement pour les délibérations du 17 décembre 2020 ;
- Les opérations immobilières identifiées par le rapport, même « prises globalement », ne répondent aucunement à l'exigence de complexité et d'ampleur des opérations d'aménagement.
- Le rapport confond opération et actions d'aménagement, celles-ci n'étant pas la compétence des EPT

Il faut ajouter à cela que les erreurs du rapport ne sont pas confinées à la répartition des compétences entre la commune et l'EPT et à l'application des critères permettant d'identifier une opération d'aménagement mais s'étendent jusqu'aux conséquences que fait le rapport de l'identification d'une opération d'aménagement dans les rapports entre la commune et la SEMPRO et la SPL 92.

En effet, la recommandation formulée concernant le transfert des actifs de la commune au sein de la SEMPRO et de la SPL 92 ne tient aucunement compte des modalités pratiques applicables en la matière. De même, le rapport recommande d'intégrer l'EPT au capital et dans la gouvernance de la SEMPRO et de la SPL 92, alors que l'objet social de ces deux sociétés est étranger à la réalisation d'opération d'aménagement.

Ces nombreuses erreurs conduiront la Chambre à retirer les paragraphes factuellement inexacts et à rectifier la partie 4 du rapport intitulée « L'exercice irrégulier de la compétence aménagement » (pp. 34 – 36), voire à supprimer cette partie.

Un raisonnement juridique pertinent et une application rigoureuse des règles applicables à l'identification d'une opération d'aménagement rendront en effet sans objet la conservation de cette partie au sein du rapport.

47



RECOMMANDATIONS DE RÉGULARITÉ ET DE PERFORMANCE

Les recommandations de régularité :

Recommandation régularité 1

Conformément aux articles L. 2131-11 et L. 1524-5 du code général des collectivités territoriales, les élus exerçant des fonctions au sein de la SEMPRO ne doivent plus participer aux délibérations relatives à leur rémunération et/ou avantages, ni à celles accordant des garanties d'emprunt ou avances.

Recommandation régularité 2

Requérir l'accord exprès de l'actionnaire public pour les prises de participations de la SEMPRO dans des sociétés civiles, conformément aux nouvelles dispositions de l'article L. 1524-5 (modifié le 23 février 2022 par la loi 3DS) du code général des collectivités territoriales.

Recommandation régularité 3

Respecter le 4ème alinéa de l'article L. 225-38 du code de commerce dès lors que la SEMPRO décide de soumettre les conventions, en théorie dispensées pour une filiale détenue à 100 %, au régime des convention règlementées.

Recommandation régularité 4

Formaliser les avances accordées aux filiales par un contrat de prêt, comme le prévoit l'article L. 511-6 du code monétaire et financier.

Recommandation régularité 5

Restreindre les dépenses à l'objet social de la société, conformément à l'article L. 241-3 du code de commerce.

Recommandation régularité 6

Établir pour l'ensemble des salariés un contrat de travail et le cas échéant un avenant, conformément à l'article 13 de la convention collective de l'immobilier, administrateurs de biens, sociétés immobilières, agents immobiliers, etc. (anciennement cabinets d'administrateurs de biens et des sociétés immobilières), du 9 septembre 1988 modifiée, ainsi que pour les fonctionnaires détachés, conformément au décret n° 86-68 du 13 janvier 1986 relatif aux positions de détachement, hors cadres, de disponibilité, de congé parental des fonctionnaires territoriaux et à l'intégration.

Les recommandations de performance :

Recommandation performance 1

Assurer la tenue de dossiers individuels pour les salariés.

Recommandation performance 2

Afin de mettre le conseil d'administration en mesure d'exercer pleinement ses missions de contrôles et vérifications prévues par l'article L. 225-35 du code de commerce, soumettre les ruptures conventionnelles et les augmentations significatives de salaires à la validation du conseil d'administration.

C'est vrai de la conclusion relative à la Commune et aux compétences déléguées à l'échelle du territoire, mal appréhendées par la Chambre, dont ça n'est de surcroît pas la mission.

C'est vrai de l'appréciation très critiquable, erronée et inappropriée de la Chambre sur le rôle de la Sempro dans la réalisation des opérations de construction immobilière sur ce qu'elle nomme improprement le foncier social, la Sempro jouant un rôle essentiel dans la reconstruction du patrimoine social à neuf et son financement, l'Etat étant aujourd'hui dans l'incapacité totale de financer le logement social et sa reconstruction sans mobiliser les milliards de l'ANRU.

C'est aussi vrai du modèle économique et financier, soi-disant porteur de risques pour la société et la Commune qui illustre pleinement ce que dénonce la Commune, à savoir la vision subjective et a priori de la Chambre sur l'action de la Commune.

C'est encore vrai de la conclusion de la Chambre sur la mise en œuvre des principes et règles de la commande publique, dont elle livre une vision profondément erronée qui devrait la conduire à relativiser considérablement ses jugements.

Procédure

La Commune, sous réserve des commentaires déjà effectués, ne remet pas en cause la description sommaire de la procédure qui est faite par la Chambre.

Observations sur l'avis MRAE n° APJIF 2022-047 du 29 juin 2022

1. Aux termes de l'avis visé en objet, l'une des recommandations de l'Autorité environnementale est d' :

« Etendre le périmètre de l'étude d'impact du projet au Parc Technologique, voire à l'orientation d'aménagement et de programmation (OAP), et élargir la zone d'étude pour intégrer dans l'analyse les mutations du secteur Noveos, du Parc des sports et du Parc technologique, ainsi que les autres évolutions connues pouvant affecter la réalisation du projet et/ou la qualité de vie de ses futurs habitants ;

[...]

En conclusion, l'Autorité environnementale recommande d'élargir le périmètre du projet, a minima au Parc Technologique, voire à l'OAP et d'étendre la zone d'études pour intégrer dans l'analyse les autres évolutions connues pouvant affecter la qualité de vie de ses futurs habitants.

L'Autorité environnementale recommande de :

- Présenter dans l'étude d'impact un plan masse incluant le Parc technologique sur lequel le projet prévoit de s'implanter et les projets voisins en cours de réalisation ainsi que la structuration des espaces publics de l'ensemble du quartier ;

- Mieux justifier l'intégration de l'opération dans son environnement urbain et paysager, en étayant l'analyse paysagère par des vues et perspectives contextuelles, notamment depuis le site classé de la bibliothèque de Clamart.

1. Cette Recommandation est justifiée comme suit (par référence à l'Avis de la MRAE du 24 juillet 2020, sur le projet Descartes situé dans la zone Novéos) :

■ Périmètre du projet

Il est indiqué que le projet est conçu « pour s'intégrer dans un ambitieux projet urbain visant à terme la requalification du Parc Technologique ». L'Autorité environnementale constate que ce projet de requalification urbaine n'est pas décrit dans l'étude d'impact. Or, en application de l'article L.122-1-1 du code de l'environnement, « lorsqu'un projet est constitué de plusieurs travaux, installations, ouvrages ou autres intervenant dans le milieu naturel ou le paysage, il doit être appréhendé dans son ensemble, y compris en cas de fragmentation dans le temps et dans l'espace et en cas de multiplicité de maîtres d'ouvrage, afin que ses incidences sur l'environnement soient évaluées dans leur globalité ».

L'étude d'impact se limite à un périmètre d'étude réduit, alors qu'il est nécessaire de prendre en compte la zone d'études élargie, permettant ici d'appréhender les mutations des zones d'activité Noveos et du Parc Technologique et les évolutions potentiellement envisagées (nouvelle population, besoins de nouveaux équipements, requalification des voiries ou modification du schéma des bus par exemple). Il est à noter qu'à ce jour, aucune évaluation environnementale n'a été menée sur le périmètre global de requalification³.

2.

Pour l'Autorité environnementale, en l'absence de précisions sur le phasage des opérations visant la mutation globale du secteur, le dossier ne permet pas de garantir que les futurs habitants ne seront pas conduits à plus ou moins durablement dans un environnement sans aménités, avec des services et des possibilités de déplacement en modes actifs limités et dissuasifs. Cette situation potentiellement générée par une conception trop réductrice du projet d'aménagement, notamment dans son phasage et son périmètre, n'est ni évaluée, ni prise en compte dans l'étude d'impact.

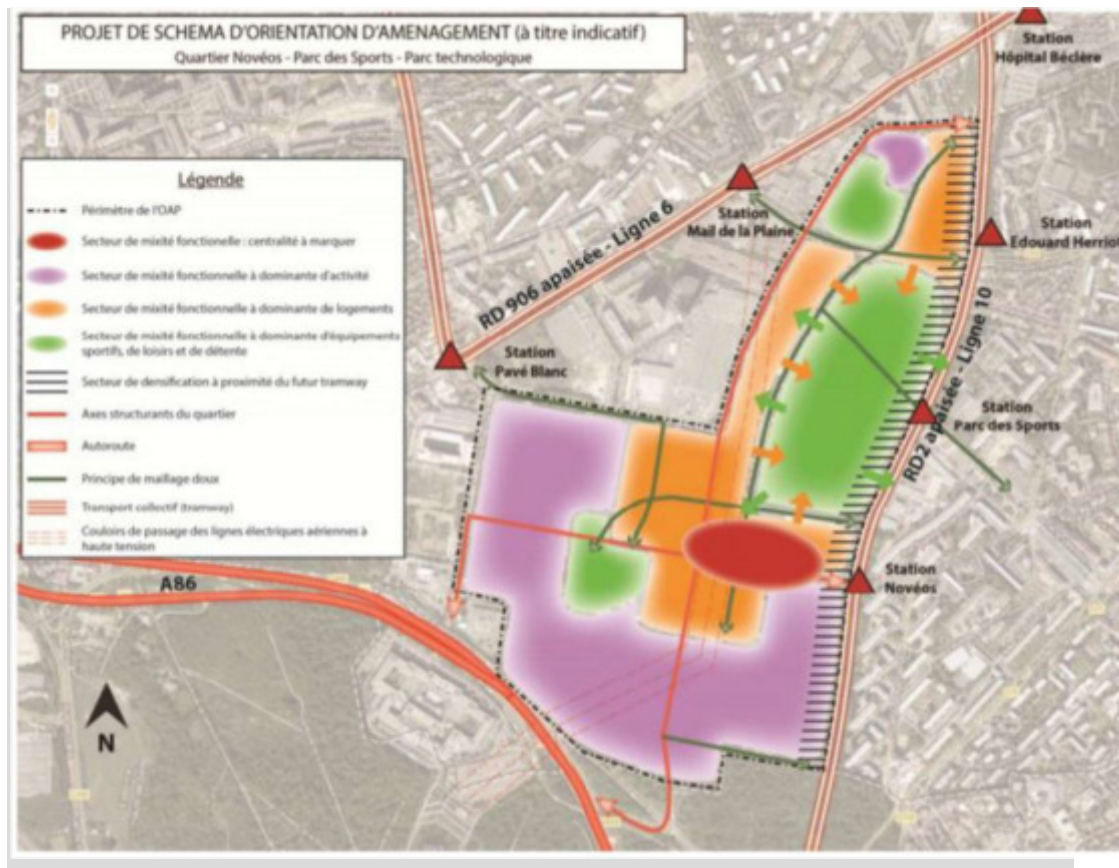
En outre, au-delà de la nécessité de prendre en compte un périmètre de projet suffisamment élargi, les effets cumulés du projet avec ceux d'autres projets nécessitent d'être analysés à l'échelle de l'ensemble du secteur ouest de la ville et pour le moins à l'échelle de l'OAP « Secteur Noveos, Parc des sports et Parc technologique ». Des compléments devront donc être apportés sur l'évaluation des incidences globales (cf chapitre 3.6- Les effets cumulés).

(2) L'Autorité environnementale recommande d'élargir le périmètre du projet, a minima au Parc Technologique, voire à l'OAP et d'étendre la zone d'études pour intégrer dans l'analyse les autres évolutions connues pouvant affecter la qualité de vie de ses futurs habitants.

Réponse :

Cette Recommandation appelle la réfutation suivante, en droit comme en fait.

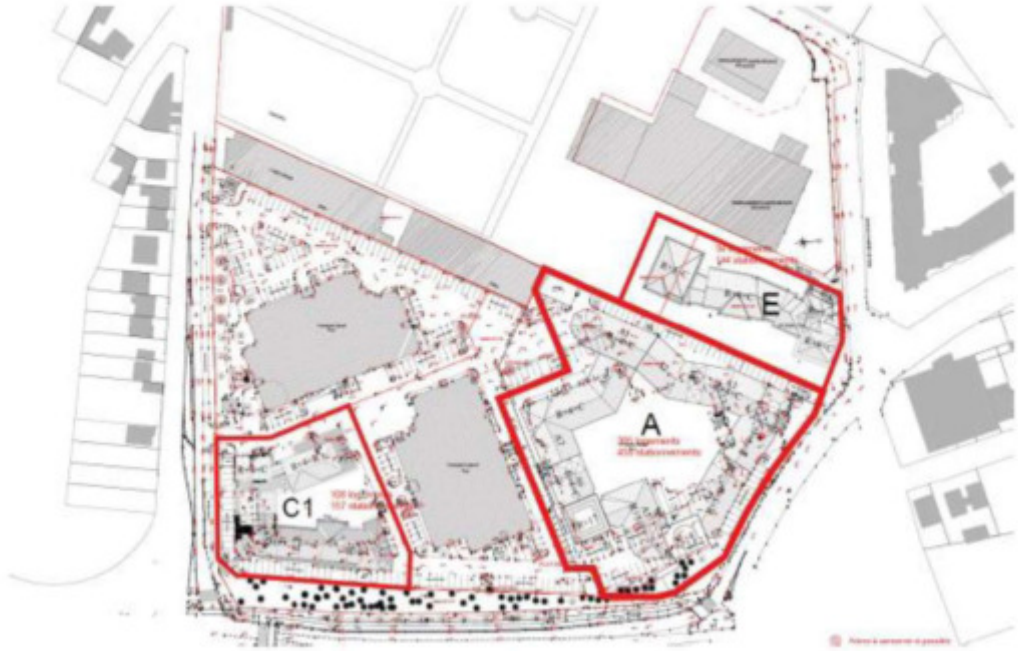
3. Le projet s'implante sur une unité foncière incluse dans le périmètre d'une Orientation d'aménagement et de programmation (OAP) sur le territoire de la Commune du PLESSIS-ROBINSON (OAP Novéos), qui prévoit, au Nord, la réalisation d'un secteur de mixité fonctionnelle à dominante de logements dans le secteur du Parc Technologique :



Le porteur de projet a précisé à l'Autorité environnementale
(Compléments d'information sur la demande au cas par cas – Novembre 2021)
:

Au travers de l'Orientation d'Aménagement et de Programmation (OAP) de Novéos et de du PADD, la volonté de la Ville est d'introduire de la mixité fonctionnelle au sein de ces quartiers, notamment sur le Parc technologique.

Le présent cas par cas concerne le lot A qui prévoit la construction d'environ 315 logements soit 20.000 m² SDP dont 10% de logements sociaux. Le stationnement représentera environ 460 places réparties sur 2 à 3 niveaux de sous-sol (soit des terrassements de 9m).



En droit :

L'article L.122-1 alinéa du Code de l'environnement, prévoit que :

« Lorsqu'un projet est constitué de plusieurs travaux, installations, ouvrages ou autres interventions dans le milieu naturel ou le paysage, il doit être appréhendé dans son ensemble, y compris en cas de fractionnement dans le temps et dans l'espace et en cas de multiplicité de maîtres d'ouvrage ».

L'objectif est d'évaluer les incidences d'un projet « *dans leur globalité* », en présence d'un projet unique. Des travaux qui, pris individuellement, ne relèveraient pas de l'évaluation environnementale, s'y trouvent ainsi soumis s'ils se rattachent à un projet unique.

Pour réfuter la Recommandation précitée, il sera relevé que le permis de construire ne s'inscrit dans aucune opération d'aménagement, au sens du Code de l'urbanisme (I), pas plus qu'il n'entretient de liens suffisants avec les projets connexes qui caractériseraient l'existence d'un projet unique (II).

I. Les opérations privées de constructions dans le Parc Technologique ne forment pas une opération d'aménagement au sens du Code de l'urbanisme.

4. Aux termes de l'article L.300-1 du Code de l'Urbanisme :

« Les actions ou opérations d'aménagement ont pour objets de mettre en oeuvre un projet urbain, une politique locale de l'habitat, d'organiser la mutation, le maintien, l'extension ou l'accueil des activités économiques, de favoriser le développement des loisirs et du tourisme, de réaliser des équipements collectifs ou des locaux de recherche ou d'enseignement supérieur, de lutter contre l'insalubrité et l'habitat indigne ou dangereux, de permettre le renouvellement urbain, de sauvegarder ou de mettre en valeur le patrimoine bâti ou non bâti et les espaces naturels, notamment en recherchant l'optimisation de l'utilisation des espaces urbanisés et à urbaniser.

L'aménagement, au sens du présent livre, désigne l'ensemble des actes des collectivités locales ou des établissements publics de coopération intercommunale qui visent, dans le cadre de leurs compétences, d'une part, à conduire ou à autoriser des actions ou des opérations définies dans l'alinéa précédent et, d'autre part, à assurer l'harmonisation de ces actions ou de ces opérations ».

Le Commissaire du Gouvernement Serge Lasvignes dans ses conclusions sous Conseil d'Etat Section, 28 juillet 199 (Commune de Chamonix-Mont-Blanc, requête n°124099), a défini l'opération d'aménagement comme :

« Une action volontariste. On isole une partie du territoire urbain. On se fixe un objectif d'urbanisation. Pour l'atteindre, on prépare le terrain, c'est-à-dire que l'on restructure le parcellaire et qu'on le dote d'équipements adaptés au but à atteindre. Enfin, on substitue aux normes du plan d'occupation des sols une planification positive qui n'est que l'expression sous la forme d'un règlement du choix d'urbanisme initial.

C'est l'ensemble de cette démarche qui fait apparaître un aménagement au sens plein de ce terme, c'est-à-dire effort d'organisation et d'agencement d'une portion du territoire »

Ces caractéristiques, propres à une opération d'aménagement, attestent « *d'une logique d'une nature différente de celle qui préside à une opération de construction même ambitieuse* » (Serge Lasvignes, op. cit.).

La notion d'opération d'aménagement suppose donc plusieurs caractéristiques essentielles et cumulatives :

1. Une intervention foncière de la part de la personne publique ;
2. La réalisation d'équipements publics correspondant aux besoins engendrés par le programme de constructions, outre des actes et travaux de démolitions, de constructions et d'aménagements propres à des projets privés ;
3. Une implication effective de la personne publique aux différents stades de l'opération, au moyen d'une programmation d'ensemble et la mise en oeuvre :
 - d'un pouvoir de définition du programme des constructions et des équipements ;
 - d'un pouvoir de direction qui excède le simple contrôle du respect de la norme urbanistique ;
4. L'opération devant porter sur une échelle suffisante en termes de superficie de terrain d'assiette et de surfaces construites ou requalifiées.

5. Par rapport à la définition dégagée en 1993 par le Conseil d'Etat, il importe de relever que désormais le PLU (à la différence des POS) comporte une dimension programmatique et pré opérationnelle, notamment au moyen des OAP, ce qui conduit à relativiser le troisième indice tenant à la définition d'un programme d'ensemble.

En effet, la définition même de la notion d'OAP comprend des éléments d'aménagement et de programme (article R.151-6) :

« Les orientations d'aménagement et de programmation par quartier ou secteur définissent les conditions d'aménagement garantissant la prise en compte des qualités architecturales, urbaines et paysagères des espaces dans la continuité desquels s'inscrit la zone, notamment en entrée de ville.

Le périmètre des quartiers ou secteurs auxquels ces orientations sont applicables est délimité dans le ou les documents graphiques ».

Pour autant, en adoptant des OAP applicables à un secteur délimité dans le PLU, l'autorité compétente ne crée pas *ipso facto* une opération d'aménagement, précisément parce que ces OAP tendent à orienter les programmes privés de construction et d'aménagement, sans que la personne publique ait à recourir à l'implication qui caractérise l'opération d'aménagement.

A meilleure preuve, le Code de l'urbanisme réserve un cadre particulier aux OAP destinées à encadrer une opération d'aménagement telle qu'une ZAC (article R.151-8) :

« Les orientations d'aménagement et de programmation applicables à une zone d'aménagement concerté créée par la délibération d'approbation du plan local d'urbanisme en application de l'article L. 151-7-2 comportent au moins :

1° Le schéma d'aménagement de la zone d'aménagement concerté qui en précise les principales caractéristiques d'organisation spatiale ;

2° Le programme global prévisionnel des constructions à édifier dans la zone d'aménagement concerté ;

3° La mention du régime applicable au regard de la part communale ou intercommunale de la taxe d'aménagement dans cette zone ».

Observation n°1 :

L'existence d'une OAP n'a donc pas d'incidence directe sur la qualification d'opération d'aménagement.

Il n'est donc pas pertinent, dans l'avis de la MRAE, d'en tirer une quelconque conséquence au regard du périmètre de l'évaluation environnementale relative au permis de construire ADIM.

6. Ce sont, en définitive les indices tenant à la maîtrise foncière et à la programmation et/ou la réalisation (ou la remise) d'équipements publics, ainsi que l'ampleur du programme, qui caractérisent et déterminent l'opération d'aménagement au sens de l'article L.300-1 du Code de l'urbanisme.

A cet égard, les équipements publics doivent être clairement différenciés des équipements collectifs, propres à l'opération de construction.

Pour rappel, la distinction entre équipement public et équipement propre, s'opère (outre le critère organique de la maîtrise d'ouvrage publique ou privée) au moyen d'un critère fonctionnel déterminant, systématisé par la jurisprudence :

« Seul peut être mis à la charge du bénéficiaire d'une autorisation de lotir le coût des équipements propres à son lotissement. Dès lors que des équipements excèdent, par leurs caractéristiques et leurs dimensions, les seuls besoins constatés et simultanés d'un ou, le cas échéant, plusieurs lotissements et ne peuvent, par suite, être regardés comme des équipements propres au sens de l'article L.332-15, leur coût ne peut être, même pour partie, supporté par le lotisseur » (Conseil d'Etat, 17 mai 2013, Société Isère Développement Environnement, requête n°337120, aux Tables du Recueil Lebon).

Ce n'est que lorsque ces équipements répondent à un besoin autre que celui des constructions, qu'ils perdent la qualité d'équipements propres, pour relever de la maîtrise d'ouvrage publique des autorités compétentes.

Ainsi, lorsqu'un ensemble de constructions nécessite la réalisation d'une voirie qui desservira non seulement les immeubles, mais répondra également aux besoins des habitants du quartier et des constructions limitrophes, alors, cette voirie est dite primaire. En pareille hypothèse seulement, la voie n'est pas un équipement propre ; il s'agit au contraire d'un équipement public. Il en va de même des réseaux d'assainissement, par exemple.

De même, dans des secteurs où la capacité des équipements publics est insuffisante, l'ouverture à l'urbanisation est conditionnée au renforcement des ouvrages publics. Pour autant, l'ouverture à l'urbanisation des terrains classés en 1AU n'est pas nécessairement ni automatiquement constitutive d'une opération publique d'aménagement, au sens de l'article L.300-1 du Code de l'urbanisme. Il est en effet extrêmement courant qu'un

secteur classé en 1AU soit urbanisé dans le cadre d'un lotissement (permis d'aménager) ou d'un permis de construire valant division (voire même d'un ou de plusieurs permis de construire donnant lieu à division primaire) sans que l'opération revête un caractère public.

7. Autrement posé : lorsque des constructions – et il peut s'agir de programmes très importants – nécessitent des équipements qui leurs sont propres (réseaux, voiries internes), les constructeurs peuvent réaliser ces ouvrages et décider, le cas échéant, leur transfert à la personne publique gestionnaire, une fois ces ouvrages achevés.

Il s'agit alors d'une opération privée de construction, qui peut être d'envergure, comportant des équipements propres. Le critère de l'ampleur du projet n'est donc pas un critère suffisant pour caractériser l'opération d'aménagement.

C'est donc le critère tenant à l'existence d'équipements publics par nature qui détermine fondamentalement la frontière entre opération privée (lotissement notamment) et publique d'aménagement : lorsqu'une opération de constructions comprend la réalisation d'ouvrages qui sont par nature conçus, calibrés et réalisés pour répondre à des besoins qui excèdent ceux des futurs habitants ou occupants, alors, l'opération relève de l'article L.300-1 du Code de l'urbanisme.

C'est ainsi que la Cour administrative d'appel de Lyon a qualifié de concession d'aménagement la cession avec charges conclue au terme d'une procédure d'AMI ayant pour objet la réalisation, conformément aux souhaits de la commune de Dijon, de la Cité internationale de la gastronomie et du vin. La Cour a ainsi jugé que :

« Le contrat de cession par la commune d'un terrain de son domaine privé conclu avec la société Eiffage, assortie d'une obligation de travaux qui répond aux besoins qu'elle a précisément exprimés, et qui impose à l'aménageur de remettre à la commune, après réalisation, les voies et espaces communs, vaut concession d'aménagement » (CAA Lyon, 28 février 2019, Bichot, requête n°16LY02954).

Ainsi, les charges grevant la cession sont susceptibles de caractériser la réponse au besoin de la collectivité et, partant, l'existence d'une concession d'aménagement.

Inversement, lorsque le contrat de cession d'un terrain communal se borne à reprendre les caractéristiques établies à la seule initiative de l'acquéreur, et que la description du projet n'est pas assortie de sanctions, l'opération constitue une vente de droit commun ; le risque de requalification en opération d'aménagement est alors écarté, alors même lorsque les voiries sont rétrocédées à la collectivité (CAA Bordeaux, 18 décembre 2014, SAS SODEC, requête n°13BX02024, inédit).

8. A titre d'illustration, un permis d'aménager a été délivré dans l'Ilot DESCARTES, prévoyant la réalisation d'un programme préalablement défini par l'Aménageur (EIFFAGE), développant une surface de plancher totale d'environ 48.000 m², essentiellement à destination d'habitation sur une assiette foncière de 26.352 m².

Plusieurs travaux et équipements propres d'infrastructures et de superstructures doivent être réalisés dans le périmètre. La Commune du Plessis-Robinson n'est pas maître d'ouvrage d'équipements publics qui seraient rendus nécessaires par le programme privé de construction.

De même, dans le cas du Parc Technologique, les équipements d'infrastructure notamment, ne sont pas calibrés pour répondre à d'autres besoins que ceux générés par les futures constructions.

Il n'est pas prévu de réaliser des équipements publics, et aucun PUP n'est conclu, pas plus que ne sont requises des participations d'urbanisme particulières.

En outre – et à la différence de l'Ilot DESCARTES – il n'y a pas d'intervention foncière (et notamment, pas de division foncière) dans le Parc technologique.

Observation n°2 :

L'opération du Parc Technologique ne constitue pas une opération publique d'aménagement, au sens de l'article L.300-1 du Code de l'urbanisme, dès lors qu'une condition essentielle fait défaut : celle tenant à la programmation et à la réalisation d'équipements publics.

En effet, les équipements d'infrastructure rendus nécessaires par le programme des constructions répondent strictement aux besoins propres des permis de construire.

De plus aucune division foncière n'est opérée.

Il s'agit donc d'une opération privée de construction, sans division foncière, relevant d'un permis de construire unique.

II. Les constructions sur le Parc Technologique ne forment pas un projet unique au sens de l'article L.122-1 du Code de l'environnement.

Si les autorisations d'occupation de sols et les travaux qu'elles autorisent ne s'inscrivent pas dans une opération d'aménagement, les opérations privées de construction (constructions sur les Lots A-B-C1-C2-D-E) forment-elles un projet d'ensemble, au sens du Code de l'environnement ?

9. L'article L.122-1 dispose, en son dernier alinéa de son III que :

« Lorsqu'un projet est constitué de plusieurs travaux, installations, ouvrages ou autres interventions dans le milieu naturel ou le paysage, il doit être appréhendé dans son ensemble, y compris en cas de fractionnement dans le temps et dans l'espace et en cas de multiplicité de maîtres d'ouvrage, afin que ses incidences sur l'environnement soient évaluées dans leur globalité ».

L'objectif est d'évaluer les incidences « *dans leur globalité* » de ce qui constitue alors un projet unique, nonobstant la multiplicité des maîtres d'ouvrage.

Selon le *Guide d'interprétation de la réforme du 3 août 2016* publié en août 2017 par le Commissariat général au développement durable (CGDD)

du Ministère de l'écologie (p. 19-21), l'objet de cette mention est d'évaluer « *globalement les incidences des projets concourant à la réalisation d'un même programme de travaux, d'aménagement ou d'ouvrages* ».

Des travaux qui, pris individuellement, ne relèveraient pas de l'évaluation environnementale, s'y trouvent ainsi soumis s'ils se rattachent à un projet d'ensemble unique.

La difficulté est toutefois de déterminer si plusieurs travaux, ouvrages ou interventions doivent ou non être considérés comme se rapportant à un « projet unique » ou « projet global ».

10. Pour ce faire, le *Guide d'interprétation de la réforme du 3 août 2016* précité indique qu'il convient d'abord de tenir compte de l'objectif poursuivi par les travaux et activités pour déterminer s'ils relèvent d'un même projet.

Ce critère est également retenu par l'autorité environnementale du Conseil général de l'environnement et du développement durable (AE-CGEDD) dans son rapport d'activité 2017 (page 29) et par les travaux parlementaires de la loi n° 2018-148 du 2 mars 2018 de ratification de l'ordonnance n° 2016-1058 du 3 août 2016 (Rapport n° 8 (2017-2018) du sénateur Alain Fouché fait au nom de la commission de l'aménagement du territoire et du développement durable du Sénat).

Toutefois, le Guide précité du CGDD ne se limite pas au critère de l'objectif poursuivi et recommande de prendre en considération :

- La proximité géographique ou temporelle,
- La similitude et les interactions des composantes du projet entre elles,
- L'objet et la nature des opérations.

En pratique, le CGDD considère qu'un même projet peut être fractionné dans l'espace et le temps et, surtout, donner lieu à une multiplicité de maîtres d'ouvrage, tout en constituant un projet unique (pour la détermination du seuil de l'étude d'impact au cas par cas ou obligatoire).

11. Le Conseil d'Etat avait déjà été amené à se prononcer sur la notion de « projet » dans son arrêt *Commune de la Turballe* (28 novembre 2018 requête n°419315, aux Tables du Recueil Lebon) relatif à un permis d'aménager un lotissement qui était prévu dans le premier de trois sous-secteurs d'une zone dont le PLU avait prévu l'ouverture à l'urbanisation. Le Conseil d'Etat avait censuré le juge des référés qui avait estimé que le projet à prendre en compte était non pas ce seul projet de lotissement, mais l'ensemble du projet d'urbanisation de cette zone.

Par un arrêt du 1er février 2021 (*SNC Le Castellet-Faremberts*, requête n°429790), le Juge confirme que les prévisions du document d'urbanisme ne constituent en principe pas un critère pertinent ou suffisant pour identifier un projet et, d'autre part, retenir une lecture restrictive des dispositions de l'article L.122-1 III du code de l'environnement.

Le juge du fond avait en effet reproché à la société Le Castellet-Faremberts de n'avoir pas pris en compte un second projet de construction de logements sociaux situé sur une parcelle voisine du projet de construction litigieux, pour décider de ne pas soumettre ce dernier à examen au cas par cas. En effet, la somme des surfaces de plancher créées par ces deux opérations excédait le seuil de 10.000 m² (surface de plancher ou emprise) ce qui aurait alors soumis le projet à un examen au cas par cas au titre de la rubrique 39 du tableau précité.

Suivant cette interprétation, le dossier de demande de permis de construire aurait dû inclure l'étude d'impact réalisée, ou la décision de dispense de l'Autorité environnementale.

12. Pour retenir l'existence d'un « *projet global commun* », le Tribunal administratif avait relevé les trois circonstances suivantes :

- Les deux opérations avaient la même finalité de construction de logements sociaux ;
- Le premier projet faisait apparaître dans son dossier de demande de permis de construire deux passages menant au terrain d'assiette du second projet ;
- Les deux opérations s'inscrivaient dans un projet d'urbanisation de la zone, tel que prévu par le PLU.

Le Conseil d'Etat a censuré ce raisonnement pour erreur de droit.

Dans ses conclusions sous cet arrêt, le Rapporteur public a clairement entendu neutraliser l'indice lié à la programmation d'aménagement lorsqu'elle procède du PLU (au moyen d'une OAP notamment) :

« Le fait que le PLU ait envisagé un certain zonage pour certains types d'aménagements peut le cas échéant être appréhendé dans le cadre de l'évaluation environnementale des plans et programmes prévue par la directive 2001/42/CE. Mais il ne peut pas être un indice de ce que plusieurs projets réalisés ou réalisables dans le cadre de cette planification d'urbanisme constitueraient en réalité un seul projet fractionné au sens du III de l'article L.122-1 ».

Observation n°3 :

Deux projets de construction ne peuvent donc pas être considérés comme relevant d'un même projet au seul motif qu'ils s'inscrivent dans un projet d'urbanisation délimité dans le PLU (OAP notamment).

La circonstance que le PLU comporte une OAP sur un secteur, dans le périmètre duquel les permis de construire ou d'aménager s'inscrivent, n'est pas un indice de projet global ou unique.

A nouveau la MRAE se réfère à tort à l'OAP Novéos pour justifier sa Recommandation.

13. Le juge administratif ajoute que l'Autorité environnementale doit rechercher si « *des liens de nature à caractériser le fractionnement d'un projet unique* » existent entre les différents travaux et activités prévus par les autorisations (permis de construire ou permis d'aménager).

Observation n°4 :

C'est à l'Autorité environnementale de prouver l'existence d'un projet unique et qu'un fractionnement a été réalisé entre les différentes composantes d'une même opération.

Le fractionnement ne se présume pas et l'inscription de plusieurs projets similaires (logements par exemple) dans une programmation d'aménagement figurant au PLU (OAP) n'est pas un indice suffisant.

Plusieurs opérations distinctes forment un projet unique ou global, au sens du Code de l'environnement, si elles présentent :

Des similitudes et procèdent d'une programmation préalable ;

Des liens fonctionnels et/ou juridiques ;

Une proximité géographique et temporelle susceptible d'engendrer des interactions ou des incidences entre elles.

14. A cet égard, si l'on se réfère au précédent de l'évaluation environnementale du permis d'aménager de l'Ilot DESCARTES (EIFFAGE) il apparaît que l'Autorité environnementale a entendu se placer sur une lecture très extensive de l'échelle du projet. C'est ainsi que l'Avis en date du 24 juillet 2020 pose comme postulat que toute opération de construction dans le Secteur NOVEOS doit être évalué à l'échelle de cette opération (qu'il qualifie, sans aucune démonstration, d'opération d'aménagement) :

Le présent avis porte sur l'étude d'impact du projet d'aménagement résidentiel de l'îlot Descartes au sein de la zone d'activité Novéos dans le sud de la commune du Plessis-Robinson (92). Il est émis dans le cadre de la demande de permis d'aménagement déposé par la société Eiffage aménagement.

Le projet consiste en l'aménagement d'un site d'activités en 750 logements répartis en 6 lots (48 000 m² de surface de plancher) du R+2 au R+7 et 2 niveaux de sous-sol de parkings (1 100 places), positionnés autour d'espaces publics incluant notamment un plan d'eau artificiel d'une surface de 3 900 m². Cette opération constitue l'un des premiers projets résidentiels au sein de l'opération d'aménagement Novéos qui prévoit à terme 4 500 logements. La MRAe souligne que c'est cette opération d'ensemble qui est susceptible d'être le projet à retenir au sens de l'évaluation environnementale, en application de l'article L.122-1 du code de l'environnement : elle recommande de justifier le choix de considérer qu'il s'agit de deux projets distincts et non d'un projet unique au titre de l'évaluation environnementale.

Le projet est situé à cheval sur deux zones du PLU : la zone UF (qui est destinée à répondre aux besoins des entreprises et possibilités de développer une mixité fonctionnelle) et la zone Uha⁷ (requalification de Noveos en un quartier mixte). L'OAP « Novéos » du PLU prévoit à terme l'aménagement de 28 000 m² de surfaces commerciales pour 4 500 logements. La MRAe souligne que c'est cette opération d'ensemble qui est susceptible d'être le projet à retenir au sens de l'évaluation environnementale, en application de l'article L.122-1 du code de l'environnement : elle recommande de justifier le choix de considérer qu'il s'agit de deux projets distincts et non d'un projet unique au titre de l'évaluation environnementale.

L'étude d'impact ne précise pas l'impact du second projet de logement sur l'attrait de la zone pour de nouvelles activités et sur le maintien des activités actuelles.

L'étude d'impact ne précise pas la part de logements sociaux prévus dans le projet, alors que l'un des objectifs de l'OAP⁸ est de développer un quartier accessible à tous et de s'inscrire dans l'approche notamment sociale de la ville.

L'étude d'impact ne permet pas de conclure quant à la capacité du projet à offrir un cadre de vie attractif pour les habitants de ce quartier de logement enclavé au centre d'une zone d'activité. La future offre de commerces et d'équipements publics au sein de la zone « Novéos » n'est pas précisée dans l'étude d'impact.

La MRAe recommande de préciser les projets d'activités commerciales et d'équipements publics au sein de la zone d'activité Novéos et l'impact du projet d'aménagement de l'îlot Descartes sur la poursuite et le développement des activités économiques.

L'Avis de la MRAE sur l'îlot DESCARTES expose que :

Il faut noter que la MRAE s'est montrée prudente au moment d'identifier l'échelle du projet au sens de l'article L.122-1 du Code de l'environnement (« *cette opération d'ensemble est susceptible d'être le projet à retenir au sens de l'évaluation environnementale* »).

15. Or en l'espèce, le seul lien entre le permis de construire ADIM sur le Lot A du Parc technologique avec les autres projets dans le périmètre du Parc Technologique, et a fortiori avec les projets dans la zone d'activités NOVEOS, tient à leur inclusion dans l'OAP NOVEOS du PLU.

Il n'existe en revanche :

- Aucun lien fonctionnel,
- Aucune interdépendance, entre le Lot A (permis de construire ADIM) et les permis de construire des autres lots dans le Parc Technologique ;
- Ni *a fortiori* avec le permis d'aménager EIFFAGE (îlot DESCARTES) De même, le permis de construire du Lot A (ADIM) ne comporte pas de participation particulière à un programme d'équipements publics qui serait de nature à induire l'existence d'une opération de requalification d'ensemble du site.

Préalablement, aucune division foncière n'est intervenue dans le Parc Technologique, le projet s'implantant sur une unité foncière déjà existante.

Chaque terrain (ou lot) est donc juridiquement et fonctionnellement autonome. Dans le périmètre du secteur dénommé Parc technologique, l'unique lien entre le permis de construire ADIM avec les autres projets autorisés ou susceptibles de l'être tient donc à l'OAP du PLU.

Les permis de construire et les projets s'y rapportant, dans le périmètre du Parc technologique, ne forment donc pas ensemble une opération unique au sens de l'article L.122-1 du Code de l'environnement.

A fortiori, il n'existe aucun lien de quelque nature que ce soit, entre le projet ADIM et les projets d'aménagement et/ou de constructions (permis d'aménager et de construire) situé dans le périmètre de la zone d'activités NOVEOS.

Ces quartiers sont éloignés les uns des autres et ne sauraient constituer le périmètre d'une seule et même opération, faute d'équipements publics programmés en commun.

Ces quartiers sont visés à différents titres par le PLU (OAP, plans masse, périmètre d'étude) et il n'est imposé aucun calendrier d'aménagement d'ensemble qui créerait une interdépendance ou une conditionnalité dans les phases d'aménagement de chacun de ces secteurs.

Conclusion sur la Recommandation 2 de l'Avis de la MRAE n°APJIF2022-047 :

Le permis de construire ne s'inscrit ni dans une opération d'aménagement, pas plus qu'il ne constitue un élément d'un projet unique, nonobstant l'intégration du terrain d'assiette dans l'OAP Novéos.

L'application de l'article L.122-1 du Code de l'environnement, telle que précisée par le Conseil d'Etat, n'impose donc pas de procéder à une évaluation des incidences du projet à l'échelle du Parc Technologique - voire d'appréhender les mutations de la zone d'activités Novéos - ni d'élargir l'évaluation environnementale « *sur le périmètre global de requalification* » du Parc Technologique.

**TRIBUNAL ADMINISTRATIF
DE CERGY-PONTOISE**

vr

N° 1906121

RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

SOCIETE KONE

AU NOM DU PEUPLE FRANÇAIS

Mme Bailly
Présidente-rapporteure

Le tribunal administratif
de Cergy-Pontoise

M. Gabarda
Rapporteur public

(3^{ème} chambre)

Audience du 11 janvier 2022
Décision du 27 janvier 2022

PCJA : 39-02, 54-03-05

Code de publication : C

Vu la procédure suivante :

Par une requête enregistrée le 15 mai 2019 et des mémoires complémentaires, enregistrés les 26 août 2019 et 27 août 2021, la société Kone, représentée par Me Lacoeylle, demande au tribunal, dans le dernier état de ses écritures :

1°) à titre principal, d'enjoindre au maire de la commune du Plessis-Robinson d'émettre un titre de paiement correspondant à la somme de 32 580 euros augmentée des intérêts moratoires ;

2°) à titre subsidiaire, d'enjoindre au maire de la commune du Plessis-Robinson d'émettre un titre de paiement correspondant à la somme de 32 580 euros augmentée des intérêts moratoires au titre de l'exécution du marché et du préjudice subi ;

3°) à titre infiniment subsidiaire, d'enjoindre au maire de la commune du Plessis-Robinson d'émettre un titre de paiement correspondant à la somme de 23 580 euros augmentée des intérêts moratoires au titre de l'exécution du marché et du préjudice subi ;

4°) de mettre à la charge de la commune du Plessis-Robinson la somme de 3 000 euros sur le fondement des dispositions de l'article L.761-1 du code de justice administrative.

Elle soutient que :

- elle a exécuté les travaux conformément aux prescriptions du marché et est fondée à

demander, au regard de l'article 3.2.2 du cahier des clauses administratives particulières du marché, le paiement de sa prestation ;

- la décision de résiliation unilatérale de l'avenant n°1 au marché ne lui a jamais été notifiée avant l'émission du décompte général par la maîtrise d'œuvre ;
- elle est bien fondée à demander le recouvrement de sa créance qui est certaine, liquide et exigible.

Par des mémoires en défense enregistrés le 18 juillet 2019, le 13 avril 2021 et le 17 septembre 2021, la commune du Plessis-Robinson, représentée par Me Salamand, conclut à titre principal à l'irrecevabilité de la requête, à titre subsidiaire à son rejet au fond et à la fixation du solde du marché à la somme de 16 650 euros HT et à ce que la somme de 3 000 euros soit mise à la charge de la société requérante sur le fondement des dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

La commune du Plessis-Robinson fait valoir que la requête de la société Kone est irrecevable, d'une part, faute de mise en demeure préalable de lui notifier le décompte général, d'autre part, faute de mémoire en réclamation qui lui a été adressé.

Vu les autres pièces du dossier.

Vu :

- l'arrêté du 8 septembre 2009 portant approbation du cahier des clauses administratives générales applicables aux marchés publics de travaux ;
- 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 Bailly, vice-présidente,
- les conclusions de M. Gabarda, rapporteur public,
- les observations de Me Fuchs-Drapier, représentant la société Kone,
- et les observations de Me Romatier, représentant la commune du Plessis-Robinson.

Considérant ce qui suit :

1. La commune du Plessis-Robinson a lancé une procédure d'appel d'offres ouvert portant sur un marché de travaux en vue de la construction d'un pôle culturel et d'une médiathèque. Le lot n° 3 du marché relatif aux ascenseurs et monte-charges a été attribué à la société Kone par un marché signé le 12 juillet 2013 et notifié le 5 août suivant. La maîtrise d'œuvre a réceptionné les ascenseurs objets du lot n° 3 le 18 mai 2016, avec plusieurs réserves concernant l'appareil n° 5. Après avoir adressé à la commune, le 4 novembre 2016, une facture intitulée « décompte général définitif », faisant état d'un montant à payer de 32 580 euros, la société Kone a finalement adressé, le 14 juin 2018, un projet de décompte général, signé par le maître d'œuvre, à la commune du Plessis-Robinson, resté sans réponse. Par la présente requête la société Kone demande le paiement des sommes qu'elle estime lui être dues à hauteur de 32 580 euros.

Sur la fin de non-recevoir opposée en défense :

2. Aux termes de l'article 13.3 du cahier des clauses administratives générales applicables aux marchés de travaux : « *Demande de paiement finale : 13.3.1. Après l'achèvement des travaux, un projet de décompte final est établi concurremment avec le projet de décompte mensuel afférent au dernier mois d'exécution des prestations ou à la place de ce dernier. Ce projet de décompte final est la demande de paiement finale du titulaire, établissant le montant total des sommes auquel le titulaire prétend du fait de l'exécution du marché dans son ensemble, son évaluation étant faite en tenant compte des prestations réellement exécutées (...).* 13.3.2. *Le titulaire transmet son projet de décompte final au maître d'œuvre, par tout moyen permettant de donner une date certaine, dans le délai de quarante-cinq jours à compter de la date de notification de la décision de réception des travaux telle qu'elle est prévue à l'article 41.3 ou, en l'absence d'une telle notification, à la fin de l'un des délais de trente jours fixés aux articles 41.1.3 et 41.3. (...).* » Aux termes de l'article 13.4.2 du cahier des clauses administratives générales applicables aux marchés de travaux : « *Le projet de décompte général est signé par le représentant du pouvoir adjudicateur et devient alors le décompte général. Le représentant du pouvoir adjudicateur notifie au titulaire le décompte général avant la plus tardive des deux dates ci-après : - quarante jours après la date de remise au maître d'œuvre du projet de décompte final par le titulaire ; - douze jours après la publication de l'index de référence permettant la révision du solde. Si le représentant du pouvoir adjudicateur ne notifie pas au titulaire, dans les délais stipulés ci-dessus, le décompte général signé, celui-ci lui adresse une mise en demeure d'y procéder. L'absence de notification au titulaire du décompte général signé par le représentant du pouvoir adjudicateur, dans un délai de trente jours à compter de la réception de la mise en demeure, autorise le titulaire à saisir le tribunal administratif compétent en cas de désaccord. / Si le décompte général est notifié au titulaire postérieurement à la saisine du tribunal administratif, le titulaire n'est pas tenu, en cas de désaccord, de présenter le mémoire en réclamation mentionné à l'article 50.1.1. ».*

3. Il résulte de l'article 13.4.2 du cahier des clauses administratives générales applicable aux marchés de travaux, dans sa rédaction issue de l'arrêté du 8 septembre 2009, que lorsque le pouvoir adjudicateur, mis en demeure de notifier le décompte général, s'abstient d'y procéder dans le délai de trente jours qui lui est imparti, le titulaire du marché peut saisir le tribunal administratif d'une demande visant à obtenir le paiement des sommes qu'il estime lui être dues au titre du solde du marché. Dans l'hypothèse où la personne publique notifie le décompte général postérieurement à la saisine du tribunal, le litige conserve son objet et il y a lieu pour le juge de le trancher au vu de l'ensemble des éléments à sa disposition, sans que le titulaire du marché soit tenu de présenter de mémoire en réclamation contre ce décompte.

4. Il résulte de l'instruction que le projet de décompte général, adressé par la société Kone et signé par le maître d'œuvre, le 14 juin 2018, n'a pas été accepté et signé par la commune du Plessis-Robinson. La société Kone a toutefois ensuite directement demandé à la commune du Plessis-Robinson de lui verser la somme due de 32 580 euros. En demandant directement le paiement de cette somme, la société Kone s'est abstenue de mettre en demeure la commune du Plessis-Robinson d'établir le décompte général. Alors que la société Kone ne pouvait se prévaloir d'une acceptation tacite de son projet de décompte, il lui appartenait de mettre en demeure la commune du Plessis-Robinson de lui notifier le décompte général signé avant de saisir le tribunal aux fins de paiement du solde du marché. La circonstance que le décompte général lui ait été notifié en cours d'instance ne peut permettre de regarder la commune du Plessis-Robinson comme ayant renoncé à se prévaloir des stipulations précitées. Il suit de là que, faute de mise en demeure préalable, le titulaire du marché n'était pas recevable à saisir le tribunal administratif d'une demande visant à obtenir le paiement des sommes qu'il estime lui être dues au titre du solde du marché. Il en résulte que la fin de non-recevoir opposée en défense par la commune du Plessis-

Robinson doit être accueillie et la requête de la société Kone doit être rejetée comme étant irrecevable.

Sur les frais liés à l'instance :

5. 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 du Plessis-Robinson, qui n'est pas la partie perdante dans la présente instance, la somme que réclame la société Kone. Il y a lieu, en revanche, de faire application de ces dispositions et de mettre à la charge de la société Kone une somme de 1 500 euros au titre des frais exposés par la commune du Plessis-Robinson et non compris dans les dépens.

Par ces motifs, le tribunal décide :

Article 1^{er} : La requête de la société Kone est rejetée.

Article 2 : La société Kone versera à la commune du Plessis-Robinson la somme de 1 500 euros en application des dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Article 3 : Le présent jugement sera notifié à la société Kone et la commune du Plessis-Robinson.

Délibéré après l'audience du 11 janvier 2022, à laquelle siégeaient :

Mme Bailly, présidente,

Mme Coblence, première conseillère et Mme Moinecourt, conseillère,

Assistées de Mme Ricaud, greffière.

Rendu public par mise à disposition au greffe le 27 janvier 2022.

La présidente-rapporteure,

L'assesseure la plus ancienne,

Signé

Signé

P. Bailly

E. Coblence

La greffière,

Signé

V. Ricaud

La République mande et ordonne au préfet des Hauts-de-Seine en ce qui le concerne ou à tous huissiers 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.

*Pour ampliation,
La greffière*

VILLE DU PLESSIS ROBINSON

Absentéisme	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Maladie (jours)	9 552	10 500	11 605	12 391	14 712	13 116	14 570
(nombre d'agents concernés)	308	341	364	380	329	312	322
<i>dont jours....maladie ordinaire</i>	6 435	7 162	7 024	7 375	8 092	6 939	7 340
<i>dont ...maladie professionnelle</i>	0	0	0	0	136	145	541
<i>dont .. LM, MLD et grave maladie</i>	2 191	2 419	2 747	3 833	4 944	3 706	4 532
<i>dont ... accidents du travail</i>	926	919	1 834	1 183	1 540	2 326	2 157
Maternité, paternité, adoption (jours)	1 686	1 811	2 048	1 758	1 230	1 889	1 752
(nombre d'agents concernés)	22	22	28	20	15	20	20
TOTAL jours d'absences	11 238	12 311	13 653	14 149	15 942	15 005	16 322

Soit un taux d'absenteisme global
d'environ 8 % en 2020 et non pas 25
%

Recommandation régularité 1 : Conformément à l'article L.2342-2 CGCT, rendre systématique l'engagement préalable de la dépense, notamment par le paramétrage du système informatique financier.

La Commune indique qu'elle prendra toutes les dispositions utiles pour aboutir à l'engagement préalable systématique de la dépense y compris si besoin en recourant au paramétrage du système informatique financier.

Recommandation régularité 2 : Rendre conforme aux dispositions de l'article L.2312-1 du CGCT les données des rapports d'orientation budgétaire et des annexes budgétaires

La Commune déjà largement avancée, comme l'indique la Chambre, sur la qualité des documents transmis aux élus dans le rapport d'orientation budgétaire qui donne lieu au débat en Conseil municipal, le DOB, effectuera les compléments signalés pour être conforme aux dispositions de l'article L 23/2-1 du CGC T.

Recommandation 3 : Améliorer la fiabilité des comptes en procédant aux dotations aux provisions pour risques contentieux, conformément aux dispositions de l'article R.2321-2 du CGCT, et en assurant la cohérence de l'inventaire avec l'état d'actif

La Commune procèdera selon les modalités qu'elle a indiquées aux dotations aux provisions pour risques contentieux d'une manière globale et travaillera avec le comptable pour parachever la cohérence de l'inventaire avec l'état de l'actif.

Recommandation 4 : Délibérer à l'occasion de la création de toutes filiales des SEM conformément aux dispositions de l'article L. 1524-5 du CGCT

La Commune procèdera à une délibération de son Conseil municipal préalablement à toute création de filiale de la Société d'économie mixte du Plessis-Robinson.

Recommandation 5 : Permettre à l'EPT d'exercer sa compétence aménagement en lui transférant les actifs détenus par la commune (biens immobiliers, actions des sociétés et droits contractuels) dans les conditions prévues aux articles L.15221-1-1, L.5219-5 et suivants du CGCT

La Commune informe l'Etablissement public territorial (EPT) des remarques de la Chambre et déterminera les moyens juridiques et financiers les plus appropriés en lien avec ses partenaires pour mener à bien la réalisation de l'OAP Noveos au mieux des intérêts de la Commune et de ses habitants.

Recommandation 6 Supprimer le versement de la prime annuelle et de l'indemnité de sujétions conformément à l'article 111 de la loi du 26 janvier 1984 et du décret du 19 mai 2005 :

La Commune a d'ores et déjà supprimé le versement de l'indemnité de sujétion et procèdera sous la responsabilité de la Chambre dès novembre 2022 à la suppression du versement de la prime annuelle tout en l'intégrant, chaque fois que possible, dans le régime indemnitaire, en particulier le RIFSEP.

Recommandation 7 Respecter le principe de l'allotissement des marchés conformément à l'article L. 2113-10 du code de la commande publique :

La Commune renforcera sa vigilance afin de continuer à respecter le principe de l'allotissement conformément au Code de la commande publique et dans le respect des justifications techniques juridiques et financières conformes à l'intérêt de la Collectivité et de ses habitants.

Recommandation 8 : Assujettir à la TVA et identifier les activités commerciales de gestion du domaine privé (loyers, parking) au titre de l'article 256 et suivants du code général des impôts

La Ville effectuera un audit aux fins d'assujettir à la TVA, en lien avec ses partenaires contractuels s'il y a lieu, celles de ses activités commerciales de gestion du domaine privé (loyer, parking) qui n'y seraient pas encore soumises.

Recommandation performance 1 : Renforcer le suivi de la gestion des associations subventionnées et procéder à une revue annuelle des risques

La Commune mettra en œuvre les recommandations de la Chambre pour renforcer le suivi et le contrôle des associations, sans en paralyser le dynamisme et conduira le ou les audits qui lui semblent utiles voir nécessaires et formalisera davantage ses relations avec les associations.



Grand Prix Européen
de l'Urbanisme



Prix Européen
d'Architecture
Philippe Rotthier



Territoria d'Or



Fleur d'Or



Prix Européen
des Villes et
Villages fleuris



Victoires
du Paysage



Ville solidaire,
Ville conviviale



Ville amie
des enfants

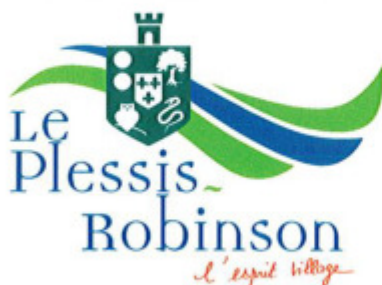


Prix d'excellence
de la Démocratie
participative



Label
Ville internet

République Française
Département des Hauts-de-Seine



Le 15 JUIN 2022

Objet : REPONSE DE LA COMMUNE - RAPPORT D'OBSERVATIONS DEFINITIVES DE LA CHAMBRE
REGIONALE DES COMPTES

Monsieur le Président,

Vous avez bien voulu nous faire parvenir le rapport d'observations définitives de
la Chambre dans le cadre du contrôle des comptes et de la gestion de la Commune du
Plessis-Robinson, à compter de l'exercice 2014.

Nous vous prions de bien vouloir trouver ci-joint les réponses de la Commune,
pour être jointes à ce rapport.

Vous en souhaitant une bonne réception, nous vous prions de croire, Monsieur
le Président, en l'assurance de notre parfaite considération,

Philippe PEMEZEC
Sénateur
Ancien Maire

Jacques PERRIN
Maire

CHAMBRE REGIONALE DES COMPTES
Monsieur le Président

Sommaire

1- Présentation Générale	p 5
2- Une information comptable et budgétaire	p 7
3- Une situation financière satisfaisante	p 21
4- L'exercice irrégulier de la compétence Aménagement	p 36
5- La gestion des ressources humaines à consolider	p 61
6- Une fonction achat qui peut encore progresser	p 72
7- Un suivi insuffisant des associations	p 112

La Commune du Plessis-Robinson et ses deux ordonnateurs successifs sous la période sous revue, à savoir, depuis 2014 Philippe Pemezec puis Jacques Perrin, réélu Maire à la suite des élections municipales de mars 2020 ont reçu et pris acte du rapport d'observations définitives auquel ils entendent apporter les réponses de la Commune de manière conjointe puisque les observations de la Chambre s'adresse de manière indistincte aux ordonnateurs, à la Commune et à sa gestion.

La Commune entend se féliciter au terme de l'important travail de collecte et de traitement des données par ses services et ceux des magistrats de la Chambre régionale des comptes, des éléments du rapport qui soulignent de manière indiscutable la situation financière satisfaisante, la qualité et la pertinence de la gestion mise en œuvre pour y parvenir.

Cette situation se compare avantageusement aux communes de taille comparable de l'échantillon retenu par la Chambre, même si des éléments de vigilance, c'est son rôle, sont mentionnés sur le plan des informations comptables ou budgétaires, et si la Chambre relève le besoin de « consolider la gestion des ressources humaines », constate « l'organisation de la fonction achat pour une performance accrue et qui peut encore progresser avec des procédures globalement rigoureuses pour les procédures hors marché ».

En revanche si la Commune se félicite des passages du rapport qui saluent les vertus urbaines et financières de sa politique immobilière et des partenariats qu'elle a mis en œuvre, elle conteste fermement les modalités recommandées par la Chambre au terme de l'analyse qu'elle conduit sans en avoir elle-même au sens strict la compétence (elle appartient au juge administratif) sur ce qu'elle qualifie d'exercice irrégulier de la compétence aménagement dont elle

reconnaît pourtant très expressément, les vertus financières et la liberté et l'initiative qui appartiennent à la Commune d'organiser les modalités de la participation à l'exercice de la compétence.

C'est vrai du Territoire et des partenaires que sont la Sempro, la SPL et l'EPFIF.

La Commune prend acte enfin de la demande de la Chambre de renforcer le suivi de la vie des associations de la Commune tout en reconnaissant leur dynamisme et l'importance considérable du soutien de la Commune par rapport aux villes comparables

Au total et par rapport aux autres communes, il s'agit de considérer avec satisfaction l'appréciation plutôt positive portée par la Chambre Régionale des Comptes sur les différents aspects de la gestion communale, qu'elle touche en particulier aux finances, à la gestion des achats de la Commande publique et des montages complexes ou encore aux divers aspects de la gestion des ressources humaines.

Il sera à cet égard établi un relevé précis des points d'accord et de satisfaction, comme des améliorations devant être apportées dans chacun de ces domaines, des mesures d'ores et déjà mises en œuvre pour remédier aux dysfonctionnements constatés, comme à celles susceptibles d'intervenir.

Il sera établi, en réponse aux recommandations effectuées, un « agenda » des mesures prises par la Collectivité pour y satisfaire ou y déroger en tout ou partie, dans le droit fil des nouvelles dispositions législatives de suivi des

observations de la Chambre voté au début de l'année 2022.

En dernier lieu, la Commune procèdera à une contestation particulière et ferme de la position de la Chambre Régionale des Comptes sur ce qu'elle prétend relever de l'exercice irrégulier de la compétence Aménagement par la Commune.

Cette contestation portera tant sur la forme que sur le fond, mais aussi sur les aspects juridiques, financiers, urbains, stratégiques et politiques même, au sens des affaires de la Cité qui doivent relever des communes, lieu vivant d'exercice de notre démocratie locale, et non à partir de constats incertains juridiquement.

Il nous semble en effet que les observations de la chambre reposent sur des interprétations erronées à partir de transferts de compétences qui sont intervenues au profit de structures qui n'ont pas la qualité de Collectivités Territoriales, qui ne sont pas même des EPCI de plein exercice et qui risquent même de disparaître au terme de la réforme du Grand Paris.

Pour le bon ordre de la réponse de la Ville, celle-ci suivra, l'ordre des points relevés par la Chambre en conservant la même numérotation.

1. Présentation générale

La Commune entend seulement préciser que le dernier chiffre connu fin décembre 2021 applicable au 1er janvier 2022 est de 30 215 habitants soit une évolution complémentaire de 3,3 % sur les deux dernières années, autant que sur la première partie de la période sous revue 2014–2020, témoignant de l'ouverture d'un nouveau cycle de son développement urbain dont les résultats en terme d'attractivité sont soulignés par la Chambre elle-même.

(2) Il est à noter pour être précis juridiquement sur la reprise des compétences des anciennes intercommunalités par le territoire que certaines compétences du Territoire appartenant notamment à l'ancienne communauté d'agglomération Sud de Seine n'ont été reprises par le Territoire qu'à la suite de délibérations des différentes communes (au Plessis-Robinson le 19 décembre 2017) car, s'agissant de compétences facultatives, leur exercice supposait pour être repris, de nouvelles délibérations des communes afin d'en sécuriser l'exercice.

(3) Il est ici rappelé que les exécutifs successifs de la Commune ont tous été désignés au terme d'élections municipales gagnées, par une liste conduite par Philippe Pemezec, avec un score supérieur à 60 % au premier tour dès la première élection, supérieur à 70 % pour les cinquième et sixième mandats, ce qui a permis de poursuivre la transformation urbaine de la Commune, mise en évidence par la Chambre et de

conférer à la Commune son attractivité

La Commune prend acte et se félicite du constat fait par la Chambre d'effectifs inférieurs de 5 % à la moyenne des communes comparables, signe de l'efficacité de son administration.

Elle tient en effet à souligner cette gestion serrée de ses effectifs, alors même, comme le souligne la Chambre que, contrairement aux autres communes du Territoire mais aussi d'Ile de France, elle n'a transféré qu'assez peu de compétences au Territoire.

Par ailleurs, il est important de souligner qu'elle a fait le choix, pour son attractivité, de développer de nombreux services au bénéfice des familles (crèches, périscolaire) générateurs d'effectifs, en proportion plus importants que dans d'autres services publics, ce qui rend d'autant plus méritoire, l'appréciation de la Chambre sur la gestion rigoureuse des effectifs.

2- Une information comptable et budgétaire

perfectible

2-1 Des manquements préoccupants à la règle de l'engagement préalable.

(6)- La Commune prend acte du constat dressé par la Chambre sur son organisation financière.

Elle rappelle son engagement d'élaborer un règlement financier afin de préciser les fonctions et le rôle des agents de la chaîne budgétaire et comptable et d'afficher ainsi son organisation budgétaire et financière.

Elle mentionne dans ce cadre le recrutement, d'ores et déjà intervenu, en mai 2022 d'un nouveau Directeur financier.

(7)-(8)-(9)- Elle prend acte du satisfecit décerné, d'une part quant au délai global moyen de paiement de la Commune, 21 jours sur la période alors que le délai maximum autorisé est de 30 jours, d'autre part quant au taux de rejet quasi nul des mandats.

(10) – Elle partage le constat de la Chambre relatif à la nécessité d'améliorer sa comptabilité d'engagement afin de se rapprocher autant que possible d'un engagement préalable systématique. D'ailleurs, la Commune reprendra à son compte les recommandations de la Chambre à cet égard, en particulier sur les domaines les plus symptomatiques comme l'immobilier et ce, en commençant chaque fois que possible dès cet exercice.

Elle note d'ailleurs comme la Chambre le précise elle-même, que la prise en

compte de cette exigence facile à mettre en place dans ces nouveaux secteurs aura un effet positif immédiat et important sur la quotité des engagements préalables conformes, ce qui devrait lui permettre de dépasser le taux de 80% sans difficulté

De la même manière, tout en respectant l'annualité budgétaire, les services lorsqu'ils gèrent un marché formalisé à prix forfaitaire, seront invités à établir dès 2022 et surtout à partir de 2023, première année complète, des engagements annuels en fonctionnement et à respecter les mêmes exigences en investissement pour les crédits de paiement des marchés liés aux AP-CP. En effet, les engagements doivent porter sur la totalité du marché s'il excède le cadre budgétaire annuel, hors AP-CP, même si cela alourdit le cadre annuel du budget de manière artificielle et augmente les restes à réaliser et le financement prématuré des investissements.

Par ailleurs, les fournisseurs seront directement sensibilisés par les services financiers sur l'impossibilité de voir prise en considération une facture sans rattachement de celle-ci à un numéro d'engagement préalable. Un courrier leur sera remis dans ce sens.

Enfin la poursuite de la dématérialisation de la chaîne comptable et de sa décentralisation dans les pôles permettra, en rattachant progressivement à chaque pôle un agent issu du service comptabilité, d'apporter le soutien au service gestionnaire évoqué par la Chambre pour la qualité des engagements et de leur suivi.

Ce déploiement fera l'objet d'un plan d'action calendé sur 2022 et surtout 2023 et prenant en considération le calendrier des travaux envisagés sur le bâtiment du

Centre Administratif Municipal.

Enfin si nécessaire le paramétrage du logiciel financier pourrait être envisagé pour prévenir les commandes sans engagement préalable.

2.2 – La qualité de l'information budgétaire globalement satisfaisante

La commune prend acte des remarques positives de la Chambre sur le contenu du rapport d'orientation budgétaire élaboré à l'occasion du débat d'orientation budgétaire et s'engage, autant qu'il lui sera possible, à améliorer encore les données très complètes transmises aux élus notamment dans le domaine de la fiscalité et de la CAF nette prévisionnelle, hors remboursements anticipés qui sont des opportunités souvent difficile à prévoir, même si la commune ne partage pas l'analyse de la Chambre sur les conséquences des retards de l'Etat dans sa communication des informations fiscales.

C'est encore plus vrai dans une commune qui fait l'objet d'une importante transformation urbaine dont l'impact sur les bases fiscales est nécessairement significatif.

Ce retard de l'Etat, n'en déplaît à la Chambre, complique fortement, compte tenu du souci de transparence et de pertinence des informations fournies aux élus, la tâche de prévision des services communaux.

D'une façon générale, la Commune s'engage à reprendre, chaque fois que possible et nécessaire, les erreurs matérielles constatées et dûment signalées par la Chambre, afin d'améliorer sans cesse la qualité et la complétude de l'information

financière dispensée, celle-ci étant par ailleurs remarquée et soulignée par la Chambre.

Elle continue de maintenir son désaccord sur la prise en compte du paiement capitalisé du Racing qui n'est pas à proprement parler une dette mais un produit constaté d'avance. Pour autant, la Commune indique qu'elle renseignera l'annexe budgétaire concernée.

2.3 – Des prévisions budgétaires fiables

La Commune se félicite du constat de la Chambre sur le caractère fiable de ses prévisions budgétaires, tant en fonctionnement qu'en investissement, en particulier au regard du taux d'exécution budgétaire et du niveau de ses dépenses, trois fois supérieur aux communes comparables en matière d'investissement.

Elle observe que ce constat sur la fiabilité des prévisions, tout à son avantage, ne va pourtant pas de soi dans de nombreuses autres communes contrôlées par la Chambre.

2-3-2 Des autorisations de programmes et crédits de paiements (AP-CP) régulièrement consommés

La Commune prend acte des constats globalement satisfaisants émis par la Chambre sur la gestion et le suivi des 9 AP-CP ainsi que des recommandations émises, concernant notamment la nécessité de délibérer en Conseil Municipal pour créer et

supprimer les AP-CP conformément à l'article L 2311-3 du CGCT.

Elle propose à cet égard que les Conseils Municipaux du DOB, du Budget Primitif, et du Compte Administratif soient l'occasion si nécessaire et, à minima, d'ajuster sa politique de présentation des AP-CP.

S'agissant des AP-CP François Peatrik et Joliot-Curie, leur forte revalorisation est due au fait que leur inscription budgétaire a été effectuée très en amont de l'achèvement de la programmation technique préalable et de l'estimation financière prévisionnelle en résultant, là encore dans un souci de transparence dès le début de l'opération.

(30) – La Commune confirme à la Chambre le rôle extrêmement mobilisateur du Plan de relance adopté à l'été 2020 dans un moment où rares étaient les Collectivités engagées sur le front de l'investissement, la plupart étant engluées dans la crise sanitaire et la gestion à rallonge des élections municipales.

La Commune confirme à cet égard que son AP-CP intitulé « Plan de relance » concerne les domaines identifiés lors du DOB de 2020 :

- Les infrastructures et les mobilités nouvelles,
- La rénovation de l'ensemble des équipements publics de la commune et leur transition écologique,
- Le développement numérique la sécurité et la vidéo protection,
- Des acquisitions foncières et l'ensemble des indemnités immobilières ou liées à des droits réels, nécessaires au projet de développement urbain,
- L'ensemble des dépenses d'équipement des services municipaux ainsi que le plan Santé Hôpital Marie-Lannelongue que la Ville du Plessis-Robinson veut absolument

reconstruire au Plessis-Robinson.

La liste, à un niveau global toutefois, en sera établie à l'occasion de chaque exercice budgétaire pour, les projets d'infrastructures, d'équipement, ou d'acquisition d'une durée n'excédant pas deux ans et illustrant l'engagement de la Collectivité d'avoir une politique d'investissement significativement supérieure à celles des communes comparables.

Elle rappelle en outre que cette technique budgétaire permet de répondre plus aisément et de manière plus lisible financièrement à la demande de la Chambre d'un engagement budgétaire préalable des engagements juridiques contractés dans le cadre des marchés passés par la Commune, en ajustant le déroulement des travaux avec le niveau d'engagement budgétaire affiché.

Au total, la Ville ne manquera pas, année après année, de présenter par grands projets ou catégories précitées à l'occasion des délibérations du Conseil Municipal et autant qu'ils seront définitivement arrêtés, les montants prévisionnels des CP annuels du Plan de relance.

Mais la Ville ne partage pas les observations de la Chambre qu'elle juge faciles, concernant sa critique du Plan de relance qui à fin 2022 se sera élevé à 45 millions d'euros effectivement dépensés.

Elle note que la Chambre n'aurait pas manqué de critiquer la Commune, si ce plan, comme elle le souhaite, s'était ajouté au niveau d'investissement déjà très élevé de la Commune, mettant en tension ses équilibres financiers.

Toutefois, soucieuse d'éviter de prolonger un débat d'expert, la Commune

envisagera la possibilité de supprimer à partir de 2023 cette APCP où, les différentes possibilités de la modifier, la réduire, la maintenir ou l'adapter.

2-4 - La qualité de l'information comptable à améliorer

La Commune prend acte des observations de la Chambre sur les écarts et les incohérences constatées entre l'inventaire communal et l'état de l'actif.

Elle note que ce constat très largement hérité de l'histoire ne lui est pas, tant s'en faut, exclusivement imputable.

L'administration des finances, service de l'Etat, tient sa part, en particulier à l'occasion des grands mouvements de transfert de compétences avec l'intercommunalité naissante. Il convient à propos de celle-ci de noter l'organisation, nécessairement embryonnaire à ses débuts, qui a très largement contribué au dysfonctionnement aujourd'hui constaté, mais qui n'avait à ce jour fait l'objet d'aucune remarque tant de la Chambre que des services de la DDFIP ou de la Préfecture, tant l'importance de ce point reste relativement mineure.

La Commune s'engage à examiner avec le comptable les modalités partagées de mise en œuvre d'un programme d'apurement des écarts constatés sur une période n'excédant pas cinq ans et une fois la validation du comptable obtenu, à présenter à l'occasion d'une délibération d'ordre non budgétaire, le plan d'apurement ainsi élaboré.

2.4.2.1 : Des provisions pour dépréciation mal évaluées.

La Chambre constate la discordance entre les reprises sur provisions et le montant des admissions en non-valeur, ce qui nuit à la qualité du suivi ainsi effectué même si l'impact est en réalité quasi nul.

La Commune s'engage à mieux suivre les montants et l'évolution de ces deux grandeurs à l'avenir pour mieux assurer leur cohérence, en fonction toutefois de l'efficacité des diligences de recouvrement du comptable public, tout en insistant sur le caractère relativement mineur de ce point qui n'affecte pas la situation financière de la Commune et dont l'impact sur la clarté des comptes est quasi inexistant.

2.4.2.2: l'absence de provisions pour risques

La Commune prend acte des remarques de la Chambre sur la gestion des provisions pour l'existence de contentieux en matière de marchés publics, d'urbanisme ou dans le domaine des ressources humaines.

La Commune maintient sa position concernant son appréciation des risques financiers liés aux contentieux dans lesquels elle est impliquée, la Commune ne s'engageant juridiquement devant les différentes juridictions administratives ou judiciaires que parce qu'elle pense qu'elle va gagner le contentieux, ce qu'atteste encore le jugement du Tribunal Administratif de Cergy-Pontoise du 27 janvier 2022 rejetant la requête de la société Koné au titre de sa réclamation dans le cadre de la procédure d'établissement du décompte général du lot du marché concernant la Maison des Arts. (*Annexe 1 jugement Kone*)

Elle ajoute par ailleurs qu'en prenant le risque de provisionner, alors même que son analyse du dossier la conduit à penser l'inverse, la Commune risquerait de donner à la partie adverse des indications sur sa stratégie contentieuse et sur sa propre perception des risques juridiques du dossier ce qui serait de nature à influencer de façon négative la position des juridictions.

Toutefois soucieuse de ne pas s'enfermer dans un débat d'expert, la Commune prendra annuellement à compter de l'exercice 2023, une décision au moment qu'elle jugera opportun, pour assurer de façon globale une provision liée aux différents contentieux ayant démarré à compter de ce nouvel exercice.

La Commune prend acte des constats effectués par la Chambre sur la nécessité d'identifier pour les valoriser les risques liés à ses engagements financiers dans la Sempro ou encore les risques liés au non-recouvrement des recettes auprès de l'association Plessis.

La Commune entend toutefois ici rappeler que jusqu'au rachat de la SAIGI, les engagements financiers de la Collectivité dans la Sempro, ne l'exposait à rien d'autre qu'à mobiliser les bénéfices accumulés et la trésorerie disponible.

Toutefois elle s'engage dès 2023 à suivre et à évaluer annuellement la nature et l'ampleur des risques liés à ses engagements financiers dans ses entreprises publiques locales à savoir en particulier la Sempro et la SPL Sud-Ouest 92 mais aussi à recenser les opportunités positives résultant de ses engagements et à en rendre compte par exemple à l'occasion de la présentation des comptes rendus annuels au Conseil Municipal.

En revanche, la Commune indique avoir recouvré à la date des présentes, la totalité des sommes dues par le PAL (Plessis Arts et Loisirs).

Au total, la Commune estime avoir correctement évalué les risques encourus et les avoir provisionnés en conséquence.

2.4.3 Les comptes d'immobilisations en cours sont insuffisamment apurés

(49) la Commune prend acte des observations de la Chambre. Elle indique seulement que la prolongation de la procédure d'arrêt et de notifications des DGD sur la MDA a artificiellement grossi le phénomène constaté. Elle proposera un plan d'apurement de ces opérations, sur deux exercices et si possible avant le passage en M 57, partagé avec le Comptable public pour être soumis à la validation du Conseil Municipal par délibération non budgétaire, mais signale que cet élément d'orthodoxie comptable est dénué de tout impact financier.

2.4.4 La procédure d'étalement des charges en partie irrégulière

La Commune prend acte des observations de la Chambre et s'engage à procéder en relation avec le Comptable public à l'établissement d'un projet d'apurement des comptes considérés.

La Commune entend toutefois observer que, s'il lui revient de proposer un projet d'apurement des comptes 4816 et 4817 à valider par le Conseil Municipal, ces délibérations, d'ordre non budgétaires, en l'absence d'informations communiquées par le Comptable sur le contenu des comptes, ne peuvent concerner que les éléments

quantitatifs à neutraliser. D'ailleurs aucune information détaillée sur le contenu de l'opération ne peut être donnée, faute d'informations fournies par les Comptables publics successifs de l'historique ainsi identifié.

2.4.5 Des rattachements à l'exercice et reports de crédits réguliers

La Ville se satisfait pleinement des observations de la Chambre qui valide tant sur les procédures que sur le contenu, et les montants retenus en termes de rattachement, les procédures en vigueur de la Commune illustrant la sincérité des écritures budgétaires, constat suffisamment rare pour être souligné.

2.4.5.2 Les restes à réaliser

La Commune se félicite des observations de la Chambre qui valident la qualité des restes à réaliser, en dépenses comme en recettes et de leurs pièces justificatives illustrant la sincérité des évaluations budgétaires sur chacun des exercices 2017–18–19–20, et des procédures mises en œuvre qui perdurent à l'occasion de chaque exercice, ainsi que la stratégie financière qui en est la conséquence qui permet ainsi comme le constate la Chambre la réduction du besoin de financement et donc de la dette.

2.4.5.3 L'impact des rattachements et restes à réaliser sur le résultat budgétaire

La Commune prend acte des observations de la Chambre sur les rattachements et leur impact sur le résultat qui, à l'exception de 2020 du fait de la crise sanitaire, sont

généralement faible.

En effet, l'année 2020 intègre le rattachement de certaines recettes habituellement gérées dans l'exercice notamment celles liées aux décisions de la CAF et du Conseil Départemental pour le versement des aides liées aux services aux familles comme les crèches et les centres de loisirs.

(60) De la même manière, la Commune prend acte des observations faite par la Chambre, du fait des décalages dans les restes à réaliser sur les opérations immobilières, sur l'impact produit, sur le besoin de financement de la Commune et se félicite du constat opéré par la Chambre sur les justificatifs mis en place par la Commune, démontrant ainsi la transparence, la sincérité, la fiabilité et la qualité de la gestion financière même si elle mentionne des points, au demeurant secondaires, qui restent à améliorer

2.4.6 La gestion des stocks à définir

La Commune note pour s'étonner la recommandation de la Chambre sur la définition d'une gestion de stock. En premier lieu, la Commune ne partage pas la position de la Chambre sur le traitement comptable des opérations d'acquisition immobilière.

Les acquisitions effectuées sont réalisées intrinsèquement et pour elle-même dans le cadre des compétences appartenant à la Commune pour la gestion des affaires d'intérêt communal.

La revente éventuelle, ultérieure, des propriétés communales, ne permet en aucune manière de qualifier a priori la durée de détention du bien immobilier par la Commune.

Dès lors, le traitement comptable évoqué par la Chambre, ne correspond pas à la gestion juridique et foncière de la Commune.

Cela conforte la position de la Commune qui refuse de considérer qu'elle effectue un exercice irrégulier de la compétence aménagement.

De la même manière, la création d'un budget annexe n'apparaît pas nécessaire pour suivre ces opérations, qui peuvent et sont parfaitement suivies, au-delà du cadre budgétaire. Il convient de rappeler à ce propos que la nomenclature n'exige un budget annexe que pour les opérations de lotissement et de ZAC, en régie.

Enfin et surtout il semble contradictoire de demander à la Commune de ne plus exercer de cette manière, ce que la Chambre considère être de l'aménagement et de lui demander de créer et faire vivre le cadre budgétaire de l'aménagement, en créant un budget annexe.

Dès lors, la Commune poursuivra le cadre budgétaire actuel, tout en s'efforçant de préciser encore d'avantage les opérations éventuelles se rattachant à ce constat et d'en offrir une présentation claire mais non budgétaire.

Au total, la Commune prend acte des remarques de la Chambre sur la gestion de stock mais elle s'en étonne car par ailleurs la Chambre critique ce qu'elle appelle l'exercice irrégulier de la compétence « aménagement » par la Commune qui selon la Chambre justifierait la gestion de stock au niveau communal. Cela est contradictoire avec ses observations lorsqu'elle invite la Commune à laisser gérer la compétence par le Territoire, compétent en vertu de la loi NOTRe du fait du renoncement de la Métropole du Grand Paris. Ce serait donc à celui-ci de mettre en place une gestion de stock.

Il va de soi que par ailleurs, à travers les documents budgétaires, les délibérations approuvant les acquisitions et cessions et celles approuvant le bilan des opérations foncières chaque année, le Conseil municipal dispose pleinement de l'information et de son rappel, lui permettant d'appréhender en toute transparence les éléments des opérations foncières et immobilières ainsi que leur impact budgétaire annuel et pluriannuel.

3-Une situation financière satisfaisante

3.1 Les retraitements préalables.

La Commune prend acte de la présentation didactique du schéma de financement État, Métropole du Grand Paris, Territoire, Commune et de son impact financier au jour de la création des Territoires qui vient artificiellement gonfler de 9,46 millions d'euros les DRF de la Commune, faussant ainsi nombre de comparaisons financières avec les communes de la même strate, n'appartenant pas au périmètre de la Métropole du Grand Paris.

Elle valide le constat effectué par la Chambre sur le coût pour la Commune de son rattachement à l'Etablissement Public Territorial venant au droit de la Communauté d'Agglomération en particulier du fait de la montée en puissance du FPIC aujourd'hui réparti par le Territoire selon le régime de droit commun. Le coût, 1,1 million d'euros depuis 2016, dont 0,4 millions d'euros du fait du FPIC, valide les positions de la Commune, réticente en petite couronne à l'endroit de l'Intercommunalité, du Territoire comme de la péréquation, même si celle-ci a une place différente en grande couronne ou en province.

Ce constat illustre toutefois pleinement la bonne gestion de la Commune qui grâce à son dynamisme urbain offre à ses habitants des services et équipement de qualité, développe les ressources de la Commune et contribue positivement aux équilibres financiers du Territoire et à la solidarité en son sein, comme le démontre la contribution croissante de la Commune (1,1 millions en 5 ans) à l'Intercommunalité et

donc au Territoire, qui fait suite à la contribution déjà très importante de la Commune à l'Intercommunalité depuis 2003 du fait des importantes ressources fiscales autrefois transférées à la Communauté d'agglomération des Hauts-de-Bièvre puis aujourd'hui au Territoire, issues de l'ancienne taxe professionnelle et des impôts locaux qui l'ont remplacée prélevés sur les entreprises.

3.1.3 Les retraitements de charges et produits nets

3.1.4 Les effets de la crise sanitaire

La Commune prend acte des notes et remarques méthodologique indiquées par la Chambre.

3.2 Une stratégie financière définie et déployée

La Ville prend acte de l'appréciation positive émises par la Chambre sur la stratégie financière de la Commune son existence, sa pertinence, son affichage et sa mise en œuvre conforme.

- CAF brute de 7 à 9 millions /an
- Capacité de désendettement inférieure à 12 ans
- Caf nette inférieure à 1,5 million d'euros.
- Dette par habitant inférieur à 2000 €.

Elle note avec satisfaction les constats opérés par la Chambre sur les différents domaines, qu'il s'agisse des produits d'exploitation, de la gestion fiscale et de la maîtrise des équilibres financiers, grâce à la pertinence des études réalisées avec ses conseils, sur les éléments de sa stratégie financière en particulier sur le volet recette.

Il convient de souligner, que la situation financière, constitue le cœur même de la mission et du travail effectué par la Chambre régionale des comptes et du rapport qu'elle en fait, lorsqu'elle vient analyser la gestion d'une entité publique, en particulier d'une commune.

C'est donc une grande satisfaction au-delà des remarques techniques ou formelles sur certains éléments de l'action communale, nécessairement perfectible, que de voir le constat très positif dressé par la Chambre.

Le constat très positif porte tant sur les objectifs de la Commune et leur cohérence interne et externe, que sur l'action conduite pour atteindre les objectifs, la transparence affichée et la conformité globale des résultats obtenus aux objectifs affichés.

Tous ensemble ils valident la qualité et la pertinence de la gestion financière et de ses différents agrégats, que cela concerne la gestion des ressources, des charges, des tarifs, de la fiscalité locale ou encore celle de la dette de la trésorerie mais aussi les relations financières avec les partenaires institutionnels, ou les prestataires.

Certes, il convient et c'est normal, d'identifier les points de vigilance et ceux qui peuvent être améliorés ou adaptés mais aussi de prendre en considération, aussi vite que possible, les évolutions institutionnelles et réglementaires permanentes même si elles sont parfois de sens contraires ou contradictoires qui ont marqué ces dix dernières années, le monde des Communes et des Collectivités Locales.

Ce monde territorial, et c'est particulièrement vrai de la Commune du Plessis-

Robinson, a démontré, en affrontant l'une des crises les plus violentes que le monde ait connu, une grande efficacité pour faire face, résister, s'adapter et se renouveler.

A cet égard, la bonne gestion de la Commune depuis de très nombreuses années a constitué un formidable atout pour absorber au mieux les conséquences de cette crise pour ses habitants, pendant que d'autres institutions publiques, parmi lesquelles principalement l'État, démontraient globalement leurs difficultés à gérer les situations relevant de leurs compétences.

Il reste à souligner que, la pertinence, la cohérence, la qualité et l'efficacité de la gestion et de la stratégie financière de la Commune, au service du développement urbain, qui crée au bénéfice des habitants et de la Commune de la richesse fiscale est mise en évidence par la Chambre.

Ce satisfecit dépasse même les attentes de la Commune, dissipant ainsi toutes les craintes que certains essaient d'alimenter sur le niveau actuel et temporaire de l'endettement.

La Chambre, avec la modération qui caractérise habituellement son expression, va même jusqu'à souligner en pointillé, le bénéfice qui en résulte pour les habitants.

Ceux-ci disposent d'un niveau très élevé d'investissement, habitent une Commune dont les services et équipements sont d'une qualité particulièrement élevée, disposent d'une politique ambitieuse de financement de ses investissements tout en ayant effectivement engagé une forte réduction de l'endettement.

Celui-ci est géré de façon aussi satisfaisante que prudente et opportune, grâce à une gestion optimisée de la trésorerie qui constitue un élément de souplesse et d'efficacité de gestion utilisé de façon optimale.

Le seul point de vigilance concerne, même si cela est contestable car parfaitement connu, tant des élus, qui en ont été bien évidemment informés dans les délibérations, que des experts ou des organismes partenaires et de contrôle, la nécessité de faire figurer, dans l'annexe propre aux engagements hors bilan, l'obligation de rachat dans six ans des terrains portés par l'EPFIF.

Pourtant ce reproche fait par la Chambre est mal fondé. Il y sera donné suite pour éviter les faux débats mais ce sera fait de façon plus complète et plus exacte que celle que rapporte de façon partielle, la Chambre.

– En premier lieu, l'engagement au titre du rachat n'est pas, contrairement à ce que dit la Chambre, de 29,6 millions mais de 27,4 millions, sans compter que les loyers nets des charges viennent en déduction de l'obligation de rachat qui de ce fait devrait être ramené autour de 24–25 millions.

Cela constitue une erreur de quantification de la Chambre de près de 5 millions soit environ 20 %. « Nul n'est infallible »

–En second lieu si cette Cession à l'EPFIF génère un risque, l'obligation de rachat, elle offre avec près de 3 ha de foncier une double opportunité.

La Ville peut espérer y voir implanter sur une partie, par la Région, le nouveau Lycée, programmé budgétairement au PPI de la Région Île-de-France, et sur l'autre partie, y voir réaliser un ensemble immobilier, qui permettra à la Commune de céder

le foncier acquis résiduel, à un prix d'environ 25 millions d'euros équivalent à son obligation.

De surcroît, la ville ne rachetant que la moitié du foncier, l'autre moitié étant destinée au lycée, pourra négocier avec la région et l'EPFIF une décote significative de l'obligation de rachat.

Enfin, le Lycée déménagé, permettra à la Commune de récupérer le foncier et le bâtiment actuel du Lycée, qui avant la décentralisation appartenait à la Commune, ce qui lui permettra de récupérer environ 25 classes, soit l'équivalent d'un groupe scolaire d'une valeur d'environ 25 millions HT.

En dernier lieu, la Commune conteste la position de la Chambre qui dénonce de façon étroitement réglementaire et de manière erronée et juridiquement mal fondée, l'exercice, qu'elle appelle irrégulier, de la compétence aménagement, et le recours à une politique immobilière externalisée, même si la Chambre reconnaît pleinement les vertus financières de cette stratégie.

On peut en effet légitimement s'interroger sur le sens du rapport de la Chambre qui invite la Commune à organiser le transfert de l'opération Noveos au Territoire et d'analyser dans ce cadre les activités de l'EPFIF.

À cet égard, la Commune, en inscrivant dans ses prochaines annexes budgétaires sur les engagements hors bilan, l'obligation de rachat, selon sa propre évaluation, affirmera et consacrera clairement, comme l'y invite d'ailleurs le rapport de la Chambre, la compétence juridique de la Commune du Plessis-Robinson à l'égal des

autres communes d'Ile de France, très nombreuses, qui contractent avec l'EPFIF, pour mener une politique d'acquisition et de portage foncier sur son périmètre.

En effet, cela n'est pas en soi l'exercice de la compétence en matière de définition, de création et de réalisation d'opérations d'aménagement définie à l'article L300-1 du Code de l'urbanisme.

—Enfin la Commune conteste totalement la remarque sur l'absence d'évaluation des engagements financiers indirects sur les opérations immobilières externalisées, les documents qu'elle présente à la délibération du Conseil municipal chaque année pour approuver les comptes et le rapport d'activité étant très complet à cet égard et permettant aux élus d'avoir une parfaite compréhension des engagements et risques de la Collectivité.

Au contraire, ce rapport d'activité de ses entreprises publiques locales présenté en Conseil Municipal mérite d'être précisé car il ne comporte aucun élément sur les opportunités, chances et bénéfices que ces projets et engagements sont susceptibles d'apporter en retour à la Commune.

À cet égard il suffit de rappeler que la dernière opération conduite par la Sempro au titre de la Zac « Cité Jardins » a contribué, comme l'avait actée la Chambre dans son précédent rapport aux finances de la Commune.

- Versement de l'excédent de l'opération Zac au bénéfice du budget de la Commune à hauteur de 10 millions d'euros environ.
- Financement des équipements publics (voirie, réseaux, espaces verts et rivière, Ecole et Gymnase)

- Création de ressources fiscales annuelles nouvelles de l'ordre de 5 à 6 millions d'euros, ce qui est considérable et bien supérieur aux charges nouvelles créées.

3.2.1 Une stratégie financière définie dans les documents budgétaires.

La Commune note avec satisfaction l'enregistrement par la Chambre des grandes caractéristiques de la gestion financière poursuivie et la conformité du résultat obtenu avec les objectifs annoncés et poursuivis par la Commune.

La Commune valide en particulier les écarts ponctuels enregistrés sur le montant annuel de la CAF nette, parfois négatif et l'explication retenue par la Chambre, concernant la volonté de la Commune de se désendetter par des remboursements anticipés d'une partie des encours de dette, ce qui est sain.

Elle valide l'analyse effectuée sur les recettes de la Commune notamment fiscales.

La Commune prend acte de l'appréciation portée par la Chambre sur la stratégie de gestion financière de la Commune visant à développer, par la mixité sociale et la suppression des abattements, les bases imposables de la Commune, permettant une diminution des taux d'imposition, malgré la baisse des recettes émanant des autres partenaires publics dont l'État.

3.2.2.3 Des recettes d'exploitation en diminution

La Commune prend acte des observations de la Chambre sur l'évolution régulière des recettes d'exploitation brutalement freinée par la crise sanitaire.

La Commune note par ailleurs, la validation par la Chambre de sa position de principe sur la disparition non fondées des remboursements des frais de maintenance de la piscine depuis 2015.

La Commune indique que la Communauté d'Agglomération des Hauts-de-Bievres (CAHB) ayant omis le renouvellement de la convention de services partagés en 2015, la Ville a souhaité maintenir la continuité du service public.

Elle indique avoir remis un dossier complet portant sur plus de 1,3 millions d'euros au Territoires fin décembre 2021 qui devrait permettre dans les prochaines semaines, le règlement total de la dette accumulée par le Territoire, faute pour la communauté d'agglomération puis pour le Territoire d'avoir reconduit avec la Commune la convention de services partagés qui avait régi les rapports financiers pour la gestion de la piscine du Plessis-Robinson malgré les demandes réitérées de la Commune

3.2.3 La maîtrise des charges de fonctionnement

La Ville prend acte et se félicite du constat opéré par la Chambre sur la maîtrise de ses charges de gestion en hausse globale de 1 % sur la période.

S'agissant des charges, elles traduisent le niveau élevé et la qualité des services rendus à la population ; leur poids au regard des produits de gestion étant comparable, à un niveau très élevé, à celui des communes comparables d'Île-de-France.

En revanche, la Commune ne se considère en aucune manière responsable du non-renouvellement de la convention des services partagés avec la Communauté d'Agglomération puis avec le Territoire.

Elle remercie la Chambre de son soutien pour récupérer les sommes dues par le Territoire, la Commune n'ayant pas interrompu ses prestations malgré l'oubli par le Territoire d'adopter une convention identique à celle des autres collectivités membres.

La Commune se félicite du constat opéré par la Chambre (98) sur la qualité « de la veille permanente exercée sur les dépenses » et sur le large recours à la concurrence en matière d'achat qui ont ensemble permis la baisse des charges.

La Commune prend acte des constats positifs opérés par la Chambre sur la maîtrise des effectifs et des charges de personnel sur la période comme des versements aux organismes extérieurs, au même titre qu'elle ne peut que prendre acte, pour le regretter, du coût croissant de l'intercommunalité sur la période, sans aucun service nouveau transféré.

La Commune se félicite du constat opéré par la Chambre sur le niveau deux fois plus élevé des subventions versées aux associations par rapport aux Communes comparables, et pour le soutien tout particulier constaté dans le domaine des associations sportives.

La Commune prend acte du constat positif de la Chambre sur le montant de la CAF brute fruit de sa bonne gestion des recettes et des dépenses qui est supérieure de 50 % à la moyenne des communes comparables et de sa compréhension de la stratégie financière de la Collectivité qui utilise les opportunités pour se désendetter au risque de dégrader ponctuellement sa CAF nette.

La Commune prend acte du constat très positif porté sur sa gestion et note, que son niveau d'investissement très élevé sur la période (plus de trois fois celui des communes comparable), lui permet de réaliser en un mandat ce que les autres font en trois mandats.

Ces constats positifs sur la qualité de la gestion économe en personnel s'explique aussi, par la qualité du personnel de la Collectivité, ce qui justifie parfois du fait de leur efficacité et de leur productivité un niveau de rémunération plus élevé qu'ailleurs. Il convient de souligner également que le personnel est moins nombreux malgré le peu de services transférés et la qualité des services aux familles, traditionnellement consommateurs de charges de personnel.

Il est à noter que ce constat sur le niveau élevé d'investissement de la Commune demeure même si l'on neutralise sur la période les effets de la politique foncière ce qui traduit la qualité de la gestion communale.

La Commune prend acte pour s'en féliciter du constat opéré par la Chambre sur l'équilibre sur la période des ressources de cession par rapport aux acquisitions qui ne rend pas compte de l'enrichissement de la Commune, à travers l'augmentation

importante de ses actifs fonciers et immobiliers, ni de la qualité de la gestion de son patrimoine lorsque celui-ci est valorisé.

3.2.7 Une dette importante mais en diminution

La Commune se félicite du constat opéré par la Chambre sur la gestion de son endettement deux fois plus important que les autres communes comparables. Toutefois, la Chambre relève que la Ville dispose d'une capacité de désendettement également deux fois supérieure à celle des autres Communes, ce qui est très en deçà de la vérité, du fait de la valeur de ses actifs.

La Commune note cependant l'approche trop purement comptable de la Chambre sur le niveau de son endettement (loyers capitalisés du Racing), approche qu'elle ne partage pas, l'encaissement immédiat des loyers capitalisés constituant une opération financière intéressante pour la Commune.

La Commune se félicite globalement de l'appréciation positive de la Chambre sur la gestion de cet endettement tant pour son niveau et sa réduction que pour sa capacité de désendettement, la qualité des emprunts souscrits, le potentiel de désendettement à venir et la gestion dynamique de la dette pour saisir les opportunités offertes à la Commune.

3.2.8 La gestion de la trésorerie en partie contestable

La Commune prend acte du constat opéré par la Chambre sur la gestion de la trésorerie sans le partager.

Le recours aux lignes de trésorerie qu'elle souscrit après une analyse rigoureuse des éléments constitutifs par les banques lui permettent de faire face aux décalages qui s'opèrent involontairement entre l'ensemble des dépenses et des recettes.

Il ne peut être considéré que ce financement temporaire, qui correspond à l'idée même de gestion de trésorerie, se substituerait, comme le démontre l'évolution contrasté du niveau des emprunts sur la période, à une gestion des ressources permanentes d'emprunt.

Le souci de réduire au maximum le nombre de jours de mobilisation par an de ressources payantes et la seule volonté de réduire le coût financier de la gestion de la dette sont autant de points qui méritent d'être mis à l'actif de la qualité de la gestion financière de la Commune.

Par ailleurs, la circulaire du 22 juin 1989, pour intéressante qu'elle soit afin de mieux encadrer les pratiques des collectivités, n'a pas de valeur normative ou réglementaires interdisant la gestion pertinente et peu coûteuse de la Trésorerie conduite par la Commune, qui s'agissant d'une gestion au jour le jour est déconnecté des emplois qu'elle permet de couvrir sans les financer.

3.3 L'externalisation importante de la politique immobilière

La Commune prend acte des remarques qu'elle considère comme positive sur l'externalisation partielle qu'elle a mise en œuvre de sa politique foncière que ce soit avec la Sempro et la SPL dont elle est actionnaire et dont elle garantit les emprunts ou avec l'EPFIF qui, il faut le noter, travaille avec toutes les communes ou presque de l'Île-de-France sur des sujets similaires. Cette multiplicité d'acteurs engagés pour la commune démontre que la stratégie communale dans le domaine foncier et immobilier est partagée par l'ensemble des institutions, à l'encontre des positions très catégoriques exposées par la Chambre.

La Commune ne manquera pas de solliciter l'EPFIF pendant son portage, pour connaître l'état annuel financier de leur engagement contractuel, l'engagement de rachat portant sur un coût, net des loyers encaissés.

Par ailleurs, il est à noter que la Chambre reconnaît pleinement que la dette garantie à la Sempro et à la SPL le sud-ouest 92 est bien retracée.

La Commune s'engage à mentionner dans l'annexe B 15 du Compte administratif le montant plafond de son engagement de rachat à l'égard de l'EPFIF et à en constituer par année la quotité en indiquant toutefois la valorisation qu'elle est en droit d'attendre du foncier considéré. La Commune s'étonne toutefois que la Chambre la sollicite pour retracer des engagements financiers qu'elle considère par ailleurs être devenus ceux du Territoire marquant bien ainsi les limites du raisonnement très absolu de la Chambre et erroné du point de vue juridique sur l'exercice irrégulier de la compétence aménagement.

3.3.2 L'absence d'évaluation des engagements financiers indirects sur des opérations immobilières externalisées.

La Ville prend acte de la remarque de la Chambre sur l'absence de délibération spécifique préalable du Conseil Municipal en amont des participations de la SEM, même si s'agissant de prise de participation dans des sociétés civiles, un véritable débat juridique existe sur la nécessité d'une telle délibération préalable.

La Commune entend ici indiquer qu'à l'avenir elle prendra cette délibération en amont, même si en sa qualité d'actionnaire, elle est dûment informée et qu'elle approuve les opérations conduites par la Sempro, par délibération à l'occasion de l'approbation des comptes et compte rendus de cette dernière.

Par ailleurs la Chambre voit dans chaque opération un risque sans apporter aucune qualification, ni aucun élément à l'appui de son affirmation. Au contraire, ces participations constituent autant d'opportunités pour la SEM dans l'exercice de son activité propre. À cet égard l'évaluation nécessairement sommaire qui est retracée par la Chambre, de l'exposition aux risques de la Commune, n'est pas partagée par la Commune.

Toutefois, parce qu'elle ne partage pas l'analyse juridique et financière de la Chambre sur ces points, la Commune s'engage à compter de l'exercice 2023 à présenter une évaluation financière formalisée de ses engagements et des actifs dans les établissements publics locaux dont elle est actionnaire, sous une forme qu'elle définira et au moment budgétaire le plus important.

4 L'exercice irrégulier de la compétence Aménagement

La Commune et la Chambre ont conduit un dialogue important autour de la politique immobilière de la ville, 90 millions d'acquisitions, 98 millions de cessions dans la période sous revue, seule une partie des biens acquis ayant été revendus, ce qui témoigne de la bonne gestion patrimoniale menée par la Commune durant cette période.

La Chambre a voulu voir derrière cette stratégie patrimoniale, l'exercice, en lieu et place de la Métropole du Grand Paris et du Territoire auquel elle appartient, de la compétence « définition création et réalisation d'opérations d'aménagement » alors même que ni la Métropole, ni le Territoire n'ont manifesté à cet égard quelque volonté que ce soit.

Au terme d'une analyse juridique approfondie (*Annexe 2*) la Commune a pu convaincre en partie la chambre de son analyse sur la dimension patrimoniale de sa gestion. Il ne fait aucun doute que cette analyse patrimoniale est directement liée à l'exercice des compétences communales, qui au demeurant continuent de s'exprimer à travers la clause de compétence générale.

Toutefois, la Chambre à ce stade, persistant dans l'analyse selon laquelle Noveos répond aux critères d'une opération d'aménagement, demande à la commune « d'organiser le transfert de l'opération Noveos à l'Etablissement public territorial » et lui laisse le soin d'identifier les biens concernés rentrant dans la catégorie de ceux nécessaires à la compétence aménagement ainsi que d'identifier parmi les activités de ses partenaires celles relevant désormais de la compétence de l'EPT. L'EPT devrait

même selon la Chambre entrer dans le capital de la SPL et de la Sempro qui interviennent dans le secteur de Noveos.

Même si la Chambre a fortement pris en compte l'analyse de la Commune, il est regrettable qu'elle n'ait pas voulu pleinement renoncer à sa vision.

Comme le rappelle le Président de la Cour des comptes, les recommandations de la Chambre n'ont pas de valeur prescriptive et il appartient aux élus de décider.

C'est la raison pour laquelle la Commune, dans le droit fil de l'analyse qu'elle expose et qui suit, s'efforcera de déterminer le chemin le plus respectueux de son intérêt et de celui de ses habitants pour que se réalise l'OAP Noveos du PLU communal avec les propriétaires situés dans le périmètre en y associant, à raison de leurs compétences, l'ensemble des partenariats publics et privés.

En effet, malgré les échanges au terme du point 4 de son rapport (pages 34 à 36), la Chambre considère encore que dans le secteur de l'OAP Novéos délimité par le PLU communal, « la compétence aménagement est exercée sans droit par la commune puisque seul l'EPT est compétent depuis le 1er janvier 2018 ».

Elle formule, en conséquence, la recommandation suivante :

Recommandation régularité 5 : Permettre à l'EPT d'exercer sa compétence aménagement en lui transférant es actifs détenus par la Commune (biens immobiliers, actions des sociétés et droits contractuels) dans les conditions prévues aux articles L 1521-1, L.5219-5 et suivants du CGCT

A titre introductif, il sera rappelé que les recommandations formulées par la chambre régionale des comptes « ne donnent lieu à aucune forme de contrainte ».

Comme le précisait récemment le premier président de la Cour des comptes, Pierre Moscovici, à propos des missions de la Cour des comptes et de ses chambres régionales et territoriales, « nous sommes là pour éclairer la décision. Les recommandations ne sont pas prescriptives. Je ne crois pas au gouvernement des experts, c'est bien sûr le politique qui reste décisionnaire ».

En outre, il résulte clairement du code des juridictions financières que les missions de la chambre régionale des comptes sont les suivantes :

- Jugement des comptes ;
- Contrôle des comptes et de la gestion ;
- Contrôle des actes budgétaires ;
- Contrôle des conventions de délégations de service public et des marchés
- Evaluation des politiques publiques.

Il n'appartient donc pas à la chambre régionale des comptes de trancher une question relative à la répartition des compétences entre les collectivités et leurs groupements et à l'interprétation des textes organisant cette répartition ; cette mission incombe exclusivement aux juridictions administratives.

D'ailleurs, dans l'exercice de ces missions, la chambre souligne le caractère vertueux de ce qu'elle nomme la « politique immobilière active » de la commune : de 2014 à 2020, la commune a en effet réalisé près de 90 M€ d'acquisitions et procédé à 98 M€ de cessions. Et encore oublie-t-elle de mentionner que la Commune a obtenu ces 98 millions du produit des cessions en ne cédant qu'une faible part des terrains acquis, le montant des recettes de cession restant à encaisser n'étant pas inférieur à

100 millions d'euros.

La politique immobilière de la commune est d'autant plus pertinente qu'elle conduit mécaniquement au développement et à l'attractivité du territoire, ce qui permet d'attirer de nouveaux habitants eux-mêmes à l'origine de nouvelles recettes fiscales sans nécessairement générer des dépenses en proportion car les équipements et services de la Ville ne sont pas saturés.

Or, précisément, la chambre valorise également le fait que « la commune dispose de recettes fiscales à la fois élevées et dynamiques ».

Il résulte de qui précède que d'un strict point de vue du contrôle des comptes et de la gestion de la commune, la politique immobilière est vertueuse, bien menée et bénéfique financièrement pour la commune.

S'agissant de la question de la répartition des compétences entre la commune et l'EPT Vallée Sud Grand Paris, la commune conteste fermement l'analyse développée par la chambre dans son rapport : la commune n'exerce pas la compétence « définition, création et réalisation d'opérations d'aménagement » dévolue à l'EPT (1).

En toute hypothèse, la commune se rapprochera de l'EPT pour lui soumettre l'analyse de la chambre. Même si l'EPT devait adhérer à la position de la chambre, la mise en œuvre pratique du transfert des actifs détenus visés par la recommandation se heurtera à des difficultés insurmontables (2) que la commune ne pourra traiter qu'en mettant en œuvre conformément à sa vision, validée par la juridiction administrative celles des préconisations de la Chambre qui sont applicables et ne

préjudicient ni aux intérêts de la Commune ni à ceux de ses habitants.

1. Sur l'absence d'exercice, par la commune, de la compétence « définition, création et réalisation d'opérations d'aménagement » dévolue à l'EPT

Au regard de la position adoptée par la chambre, la commune procédera à un rappel de l'étendue de la compétence transférée à l'EPF (1.1) et définira, concrètement, ce qu'est une opération d'aménagement (1.2). Au terme de ces observations préalables, il sera expliqué pourquoi dans le secteur de l'OAP Novéos, les acquisitions et/ou les cessions immobilières ne constituent pas des opérations d'aménagement (1.3).

1.1 Sur la compétence de l'EPT

L'EPT est compétent en matière de « définition, de création et de réalisation d'opérations d'aménagement » définies à l'article L. 300-1 du code de l'urbanisme.

Contrairement à ce qui est relevé par la chambre dans son rapport, l'EPT n'a pas une compétence généralisée en matière d'aménagement. Bien que la loi ne soit pas explicite sur ce point, on distingue les « actions d'aménagement » des « opérations d'aménagement ».

Or, si l'EPT a bien la compétence exclusive pour définir, concevoir et mener des opérations d'aménagement, cette compétence ne s'étend pas aux actions d'aménagement.

1.2 Sur la notion d'opération d'aménagement

L'opération d'aménagement se distingue donc de l'action d'aménagement.

1.2.1 Sur la définition de l'action d'aménagement

L'action d'aménagement est un acte juridique élémentaire qui ne comporte pas en lui-même d'influence directe et immédiate sur l'aménagement d'un périmètre. Contrairement aux opérations d'aménagements, les actions d'aménagement restent de compétence communale.

C'est une différence fondamentale.

En effet, l'achat ou la vente immobilière, peut dans certain cas constituer une action d'aménagement lorsqu'elle a vocation à satisfaire l'un des objectifs de l'article L 300-1 du Code de l'urbanisme.

Pour autant, ni la vente ni l'acquisition ne rentrent dans le champ de compétence de l'EPT.

1.2.2 Sur la définition de l'opération d'aménagement

La notion d'opération d'aménagement se définit bien évidemment par son critère finaliste (c'est-à-dire, son objet).

S'ajoute un critère que l'on peut qualifier de jurisprudentiel : le Conseil d'Etat a ainsi considéré que la qualification d'opération d'aménagement dépendait in fine des

caractéristiques propres de l'opération.

Ainsi seules les opérations qui revêtent une certaine ampleur et/ou une certaine complexité peuvent être qualifiées d'opérations d'aménagement (CE, 28 juillet 1993, Commune de Chamonix-Mont-Blanc, n° 124099).

Pour le commissaire du gouvernement Lasvigne, une opération d'aménagement est un « effort d'organisation et d'agencement d'une portion du territoire ». On est alors dans une logique d'une nature différente de celle qui préside à une « opération de construction même ambitieuse »

Par exemple, la construction d'une retenue d'eau de 20 millions de mètres cube comportant des ouvrages de restitution d'eau, une station de pompage et des équipements de télégestion, bien qu'ambitieuse, ne constitue pas une opération d'aménagement (CAA Bordeaux, 22 mars 2007, Association Gabas Nature et Patrimoine, n° 03BX02313).

Pour qu'une opération soit considérée comme d'ampleur et/ou complexe, il faut en effet qu'elle s'inscrive dans un projet global (CE, 6 mai 2009, Commune du Plessis-Trévisé, n° 311167).

Ces définitions ainsi posées il convient répondre à l'observation suivant laquelle la compétence aménagement serait révélée par :

- L'existence de protocoles fonciers ;
- Le fait que les contrats de cession visent la réalisation de logements ou

de commerces ;

- L'ampleur des opérations ;
- Le financement des équipements publics à travers une taxe d'aménagement majorée.

1.3 Sur l'absence d'opérations d'aménagement sur le secteur de l'OAP NOVEOS

1.3.1 Toutes les opérations immobilières ne sont pas des opérations d'aménagement

Ce n'est pas parce qu'une opération immobilière procède de l'un de ces objectifs de L. 300-1 qu'il s'agit d'une opération d'aménagement.

De nombreuses jurisprudences le rappelle.

Ainsi, des travaux entrepris dans le but de résorber un logement insalubre ne constituent pas une opération d'aménagement, même si l'article L. 300-1 du code de l'urbanisme vise la lutte contre l'insalubrité (CAA Paris, 17 février 1998, Commune d'Aubervilliers, n° 96PA01577).

De même, une acquisition foncière justifiée par « l'aggravation d'un phénomène

d'exclusion sociale », qui correspondrait à une opération menée dans le cadre de la politique locale de l'habitat, ne constitue pas une opération d'aménagement à défaut de « politique préétablie et coordonnée des actions à réaliser sur des propriétés privées » (CAA Nancy, 5 février 1998, n° 95NC00277 et 95NC00288).

D'ailleurs « l'article L. 300-1 du Code de l'urbanisme ne détermine qu'une liste de finalités ou d'objectifs, certes limitative, mais néanmoins tellement étendue qu'il est difficile d'imaginer un objectif ressortant de la compétence de la puissance publique qui ne puisse être rattaché à un titre ou à un autre à l'aménagement ».

En l'espèce, le fait que les opérations visées par la chambre visent à la réalisation de logements libres ou sociaux et/ou au développement de commerces est donc sans incidence.

Au demeurant, la délibération du 19 décembre 2017 portant sur la cession à la société PRIMARTE, qui est la seule citée au titre de la poursuite de l'un des objectifs de l'article L. 300-1 du code de l'urbanisme, ne vise pas, en elle-même, à la réalisation de logements libres ou sociaux et au développement de commerce.

Comme l'indique la chambre elle-même, cette délibération indique que :

- « Ce quartier offrira une nouvelle offre résidentielle d'une capacité d'environ 4 000 à 5 000 logements diversifiés » ;
- « Le développement d'une dynamique commerciale et de services est également prévu, dans le cadre de l'intensification urbaine de ce secteur ».

La délibération ne fait que reprendre des éléments de contexte propres au secteur.

Il s'agit d'ailleurs d'une simple reprise du contenu de l'OAP opposable sur ce secteur, conformément au PLU :

Ce quartier durable offrira également une nouvelle offre résidentielle d'une capacité d'environ 4000 à 4500 logements collectifs diversifiés en tailles et en financements, en favorisant un bâti plus compact et des densités raisonnées. Cette offre s'effectuera dans un esprit d'équilibre social et intergénérationnel basé sur une politique de mixité et d'intégration sociale.

Sur ce nouveau quartier, la Ville veillera à répondre aux besoins en équipements publics de proximité, notamment en matière scolaire, de petite enfance et de sport. Dans cette optique, le Parc des sports sera optimisé. L'offre en équipement de sports, de loisirs et de détente sera améliorée. La réponse aux besoins en équipements publics pourra faire l'objet d'une réflexion commune dans le cadre du projet de développement urbain du quartier Ledoux.

Le développement d'une dynamique commerciale et de services est également prévu, dans le cadre de l'intensification urbaine projetée sur ce secteur. Au sein du quartier, une armature commerciale, constituée de commerces et de services de proximité de l'ordre de 11 à 12 000m² de surface de plancher, accompagnée éventuellement d'un centre commercial de l'ordre de 15 à 16 000 m² de surface de plancher, représentera un enjeu important pour l'animation urbaine.

Il en résulte donc, très concrètement, que la seule délibération citée par la chambre comme « visant la réalisation de logements libres ou sociaux et/ou le développement de commerces (répondant ainsi aux objectifs de l'article L. 300-1 CU) » ne fait en réalité que reprendre le contenu de l'OAP opposable sur le secteur.

Aucun élément de cette délibération ne tend à démontrer l'existence d'un projet de la commune tendant à « mettre en œuvre un projet urbain, une politique locale de l'habitat, d'organiser le maintien, l'extension ou l'accueil des activités économiques, de favoriser le développement des loisirs et du tourisme, de réaliser des équipements collectifs ou des locaux de recherche ou d'enseignement supérieur, de lutter contre l'insalubrité et l'habitat indigne ou dangereux, de permettre le renouvellement urbain, de sauvegarder ou de mettre en valeur le patrimoine bâti ou non bâti et les espaces naturels ».

Une opération immobilière peut tout à fait être, par le truchement du PLU, conforme à l'un des objectifs de l'article L. 300-1 du code de l'urbanisme sans pour autant constituer des opérations d'aménagement.

Enfin, il sera relevé, d'une manière générale, que l'existence d'un protocole foncier n'a jamais été utilisée par la jurisprudence comme un indice concourant à la qualification d'une opération d'aménagement.

Il convient d'ailleurs de souligner que le Préfet dument saisi de cette délibération comme des autres n'a pas jugé utile, opportun ou nécessaire d'exercer son contrôle et de saisir le juge administratif d'une demande d'annulation de la délibération pour incompétence alors que c'est lui qui en vertu de la loi et de l'organisation de l'Etat a la charge du contrôle de la légalité des actes des collectivités territoriales sous contrôle du juge administratif de 1ère instance, d'appel et du conseil d'Etat.

1.3.2 Aucune opération relevée par la chambre n'a la taille et la complexité d'une opération d'aménagement

La Chambre affirme que « parmi les nombreuses délibérations d'acquisition ou de cession immobilières, certaines qui concernent les sites de l'OAP Novés répondaient aux critères d'une opération d'aménagement ».

Elle précise que « ces opérations, prises globalement ou individuellement, ont une ampleur suffisante ».

Alors qu'il convient, pour retenir ou non la qualification d'opération d'aménagement, de procéder à une analyse in concreto de chaque situation, le chambre ne cite, en ce sens, que « les délibérations du 17 décembre 2020 relatives aux cessions à Eiffage, Keyden, Quartus résidentiel, plessis développement, [qui] prévoient la réalisation de plus de 98 000m² de surface plancher en logements ou commerces ».

Ces cessions ne sont en aucun cas révélatrice d'un « effort d'organisation et d'agencement d'une portion du territoire ».

En outre, quand bien même ces délibérations prévoiraient la réalisation de plus de 98 000m² de surface de plancher, force est de constater qu'aucune complexité ne peut être identifiée : la surface de plancher est destinée à recevoir seulement deux types d'activités qui se combinent aisément et la réalisation d'équipements publics n'est pas prévue.

Ces différentes interventions foncières sont donc marquées par une absence d'ampleur et de complexité, les projets portés par les opérateurs étant dépourvus de mixité fonctionnelle complexe.

Dans tous les cas, ces projets sont issues d'initiatives privées et ne répondent pas à un programme défini par la collectivité.

Seules ces délibérations étant citées, il n'y a pas démonstration d'une cohérence d'ensemble avec d'autres opérations sur le secteur.

1.3.3 Sur l'absence de combinaison d'interventions sur le tissu urbain qui inclut la réalisation d'équipements

Aucun projet commun fédère ces opérations isolées et indépendantes qui n'ont d'autre ambition commune que de s'organiser dans un rapport de conformité/compatibilité avec les prescriptions du plan local d'urbanisme.

Or, il faut bien constater que le rapport de la chambre n'identifie aucun programme de construction, aucun programme d'équipements publics, aucune mesure mise en œuvre par la commune pour s'assurer du suivi des constructions après cession dans le périmètre de l'OAP.

En outre, le rapport ne vise que des interventions foncières, c'est-à-dire les cessions et les acquisitions, sans mentionner l'existence de travaux et équipements concourant à la réalisation de l'opération.

Or, la réalisation d'équipements est un des critères d'identification des opérations d'aménagement, puisqu'il constitue l'un des indices de la complexité de l'opération.

Les interventions foncières de la commune constituent, en conséquence, des opérations uniques et isolées qui pourraient, tout au plus, revêtir la qualification d'action d'aménagement.

Par ailleurs, le fait que, dans le secteur Novéos, il soit prévu « la réalisation de plusieurs équipements publics dont le financement est assuré par les opérateurs à

travers une taxe d'aménagement majoré » n'est pas un critère d'identification d'une opération d'aménagement.

Au contraire : le financement des équipements publics par la taxe d'aménagement constitue le droit commun de la participation des opérateurs. Il s'agit d'une recette fiscale qui n'est pas le fruit d'une participation contractualisée résultant d'un PUP ou d'une convention de participation ZAC s'inscrivant dans un contexte particulier.

La taxe d'aménagement est justement le régime qui s'applique par défaut, lorsque la personne publique n'a pas décidé d'organiser un mode de financement des équipements particulier dans le cadre d'un « effort d'organisation et d'agencement d'une portion du territoire ».

1.3.4 Les dispositions de l'OAP ne révèlent pas une compétence aménagement assumée par la commune

L'objet d'une opération d'aménagement au sens de l'article L 300-1 du Code de l'urbanisme n'est pas étranger aux considérations d'intérêt général d'une commune et plus spécifiquement au contenu formel des plans locaux d'urbanisme tel que fixé par le législateur par l'article 101-2 du code de l'urbanisme.

Ces objectifs doivent être respectés lors de l'élaboration de tous les documents d'urbanisme (article L. 132-1 du code de l'urbanisme) et donc des plans locaux d'urbanisme :

« Le plan local d'urbanisme respecte les principes énoncés aux articles L. 101-1 à L. 101-3 » (article L. 151-1 du code de l'urbanisme).

Le PLU contient donc nécessairement des éléments qui correspondent aux dispositions de l'article L. 300-1 relatif aux opérations d'aménagement » étant donné la proximité des objectifs assignés aux actions et opérations d'aménagement et aux documents d'urbanisme.

Concrètement, le PLU communal contient une OAP « 3.1 Secteur Novéos, Parc des sports et parc technologique » dont le contenu résulte des exigences législatives qui s'imposent aux communes en la matière, contenu validé par la Juridiction administrative malgré les nombreux recours contentieux.

L'article L. 151-7 I précise que :

« I. - Les orientations d'aménagement et de programmation peuvent notamment :

1° Définir les actions et opérations nécessaires pour mettre en valeur l'environnement, les paysages, les entrées de villes et le patrimoine, lutter contre l'insalubrité, permettre le renouvellement urbain, favoriser la densification et assurer le développement de la commune ;

2° Favoriser la mixité fonctionnelle en prévoyant qu'en cas de réalisation d'opérations d'aménagement, de construction ou de réhabilitation un pourcentage de ces opérations est destiné à la réalisation de commerces ;

3° (Abrogé) ;

4° Porter sur des quartiers ou des secteurs à mettre en valeur, réhabiliter,

renaturer, restructurer ou aménager ;

5° Prendre la forme de schémas d'aménagement et préciser les principales caractéristiques des voies et espaces publics ;

6° Adapter la délimitation des périmètres, en fonction de la qualité de la desserte, où s'applique le plafonnement à proximité des transports prévu aux articles L. 151-35 et L. 151-36 ;

7° Définir les actions et opérations nécessaires pour protéger les franges urbaines et rurales. Elles peuvent définir les conditions dans lesquelles les projets de construction et d'aménagement situés en limite d'un espace agricole intègrent un espace de transition végétalisé non artificialisé entre les espaces agricoles et les espaces urbanisés, ainsi que la localisation préférentielle de cet espace de transition ».

Les OAP contiennent donc immanquablement des éléments qui se recoupent avec les objectifs de l'article L. 300-1 du code de l'urbanisme, notamment en matière de logements et/ou de commerces.

2. Sur le transfert de « l'opération Novéos » à l'EPT

La recommandation régularité 5 est rédigée dans les termes suivants :

Recommandation régularité 5 : permettre à l'EPT d'exercer sa compétence aménagement en lui transférant les actifs détenus par la commune (biens immobiliers, actions des sociétés et droits contractuels) dans les conditions prévues aux articles L 1521-1, L 5219-5 et suivants du CGCT

Rappelons ici que cette recommandation n'est pas prescriptive et que, comme l'a rappelé récemment le premier président de la Cour des comptes, « c'est bien sûr le politique qui reste décisionnaire ».

Au cas d'espèce, la commune entend se rapprocher de l'EPT pour lui faire part de la position de la Chambre quant à l'OAP Novéos.

Deux hypothèses peuvent se présenter :

- Soit l'EPT considère que les opérations immobilières sur le secteur de l'OAP Novéos ne correspondent pas à sa compétence « définition, création et réalisation d'opérations d'aménagement » et la commune pourra continuer à procéder à des acquisitions et des cessions du moment que celles-ci ne répondent pas aux critères jurisprudentiels de qualification de l'opération d'aménagement ;
- Soit l'EPT considère que les opérations immobilières sur le secteur de l'OAP Novéos correspondent à sa compétence « définition, création et réalisation d'opérations d'aménagement ».

Dans ce second cas, la recommandation formulée, même en la considérant justifiée par l'exercice illégal d'une compétence aménagement, ce qui est fermement contesté par la ville, ne pourrait s'appliquer en l'espèce.

3.1 Sur le transfert des « actifs aménagements » de la commune à l'EPT

La chambre indique que le transfert de la compétence aménagement entraîne la mise à disposition des biens nécessaires à l'exercice de cette compétence mais demande en même temps à ce qu'il soit procédé à un transfert des biens immobiliers.

Le CGCT prévoit une simple mise à disposition des biens immeubles utilisés pour

l'exercice de la compétence transférée (article L. 1321-1 du CGCT).

En principe, la remise de ces biens à lieu à titre gratuit (article L. 1321-2 du CGCT).

Par nature, une simple mise à disposition est incompatible avec l'exercice de la compétence aménagement, dans la mesure où l'EPT sera logiquement amené à aménager et à revendre les biens à des opérateurs.

Or, l'EPT ne peut pas céder un bien appartenant encore à la commune ; il dispose seulement de pouvoirs de gestion de l'immeuble.

Un transfert en pleine propriété s'impose donc pour que l'EPT puisse exercer effectivement sa compétence.

Ce transfert est possible suivant deux modalités :

- Soit l'EPT décide de créer une ZAC sur le secteur, et dans ce cas l'article L. 5211-17 alinéa 6 du CGCT prévoit expressément une possibilité, la ZAC générant pour l'aménagement une simple faculté et non l'obligation d'acquérir les terrains situés dans le périmètre à l'amiable ou de manière forcée, de procéder à un transfert en pleine propriété des biens immeubles nécessaires à l'exercice de la compétence ZAC ;
- Soit l'EPT ne souhaite pas créer de ZAC et un transfert facultatif est possible que le bien en question fasse partie du domaine privé (article L. 2241-1 du CGCT) ou du domaine public de la commune (article L. 3112-1 du CGCT).

Dans tous les cas :

- Il ne s'agit que d'une possibilité et non d'une obligation ;
- Ce transfert sera réalisé à titre onéreux.

La mise en œuvre de la recommandation de la chambre implique donc :

- Que la commune veuille céder ses biens immobiliers (puisque'il n'y a aucune obligation de cession) ;
- Que l'EPT veuille acquérir les terrains propriété de la commune (puisque'il n'y a aucune obligation d'acquisition) ;
- Que les deux parties se mettent d'accord sur un prix (puisque'il n'y a aucun mécanisme permettant de surmonter un éventuel désaccord).

La chambre ne tient pas compte du cas où l'EPT ne veut pas (ou ne peut pas s'il doit acquérir tous les biens immobiliers des communes membres situés dans une OAP) acquérir ces biens immobiliers ou de l'absence d'accord sur le prix.

Cette recommandation ne tient donc pas compte :

- Des besoins occasionnés par le transfert de la compétence aménagement (une mise à disposition est vaine, un transfert s'impose) ;
- De l'absence d'obligation de transfert qui pèserait du côté de la commune, dépossédée de la compétence, et de l'EPT, nouvellement compétent ;
- Du coût des terrains, que l'EPT ne peut pas forcément assumer.

La recommandation ne peut donc pas s'appliquer dans les modalités prévues par la chambre.

3.2 Sur le transfert de la convention de portage foncier à l'EPT

La chambre indique que le transfert de la compétence aménagement entraîne le transfert des droits contractuels.

Ce transfert concernerait notamment la convention de portage foncier conclue avec l'EPFIF ou les relations avec la Semprou ou la SPL. La chambre se contente toutefois de recommander à la Commune qu'elle « analyse les activités de chacun de ses partenaires afin d'identifier celles relevant désormais de la compétence de l'EPT », ce qui démontre qu'au terme d'une analyse au cas par cas les opérations immobilières menées par la commune peuvent ne pas relever de la compétence EPT.

Cette partie de la recommandation appelle de la part de la commune les observations suivantes :

En premier lieu, le Conseil d'Etat précise que : « le transfert de compétences d'une commune à un établissement public de coopération intercommunale entraîne la substitution de la personne publique bénéficiaire du transfert aux droits et obligations découlant des contrats conclus par la collectivité antérieurement compétente » (CE, 26 février 2014, Société Veolia Eau - Compagnie générale des Eaux, n° 365151).

Seuls les contrats qui se rattachent à la compétence transférée sont concernés.

La convention d'intervention foncière n'étant pas nécessairement rattachée à la compétence « définition, création et réalisation des opérations d'aménagement », elle n'a pas à être transférée.

En second lieu, il y a une incohérence à demander d'un côté, le transfert de la

convention à l'EPT, et de l'autre, de retracer dans les engagements hors bilan l'obligation de racheter un terrain porté par l'EPFIF valorisé à 27 M€, la Chambre commettait de surcroît l'erreur d'évaluer l'engagement à 29 millions au lieu de 27,4 en omettant d'en déduire les loyers encaissés nets de charges

Cet engagement devrait logiquement incomber à l'EPT s'il est substitué dans la convention à la commune, contrairement à ce que dit la Chambre qui l'impose à la Commune.

La recommandation ne peut donc pas s'appliquer dans les modalités prévues par la chambre.

3.3 Sur l'entrée au capital de la SEMPRO et de la SPL de l'EPT

La Chambre indique que le transfert de la compétence aménagement entraîne le transfert des actions des sociétés.

Pourtant, tant la SEMPRO que la SPL 92 n'ont pas pour objet social de définir, créer et réaliser des opérations d'aménagement.

Conformément à l'article 3 des statuts de la SEMPRO :

« La société a pour objet :

- La réalisation de toutes opérations de construction et toutes actions de développement urbain, notamment pour la ville du PLESSIS-ROBISON ou pour d'autres collectivités territoriales ou établissements publics mais aussi privés ;
- De réaliser toutes opérations de construction et restauration pouvant,

le cas échéant, bénéficier de la réglementation sur le logement social ;

- La réalisation de tous travaux au nom et pour le compte de collectivités publiques dans le cadre du code des marchés publics ;
- La création et l'exploitation de tout service public à caractère industriel ou commercial ;
- La démolition, la construction ou l'acquisition de tous immeubles ou parties d'immeubles notamment à usage d'habitation ou d'activités ;
- La location, la vente, la gestion, l'entretien et la mise en valeur par tous les moyens des immeubles construits ou acquis ;
- Assurer les fonctions de syndical social dans le cadre de la mise en vente aux locataires des logements sociaux relevant de son parc ;
- L'acquisition, l'échange, l'apport de tous biens et droits immobiliers en vue de les conserver ou de les revendre dans le cadre d'opérations relevant du régime des marchands de biens ;

La société exercera les activités visées ci-dessus, tant pour son propre compte que pour celui d'autrui ; elle exercera ses activités notamment dans le cadre de conventions passées dans les conditions définies aux articles L. 1523-2 à L. 1523-4 du code général des collectivités territoriales, de prestations de services, d'affermage ou de concessions de services publics à caractère industriel et commercial.

D'une manière plus générale, elle pourra accomplir toutes opérations financières, commerciales, industrielles, mobilières et immobilières pouvant se rattacher soit directement, soit indirectement, à l'objet social, par des prises de participation dans des sociétés commerciales, celles-ci étant soumises aux dispositions de l'article L. 1524-5 du code général des collectivités territoriales, s'y rapportent et

contribuent à sa réalisation ».

Quant à la SPL 92, cette société a pour objet de réaliser :

« Conformément à l'article L. 1531-1 du CGCT, des opérations de construction et tous actes nécessaires à leur réalisation dans le cadre d'une mission d'intérêt général qui lui est confiée par l'un ou l'autre de ses actionnaires. La SPL pourra réaliser toutes opérations dans le domaine de l'immobilier (y compris les opérations relatives à l'insalubrité, les abandons, les campagnes de ravalement de façades obligatoires...) dès lors que les activités qui lui sont confiées relèvent de l'intérêt général ou présentent le caractère d'un service public industriel ou commercial.

La SPL pourra, en outre, accomplir toutes opérations financières, commerciales, industrielles, mobilières et immobilières pouvant se rattacher directement ou indirectement à son objet social ou susceptibles d'en faciliter la réalisation. La SPL pourra notamment, et avec l'accord de ses actionnaires, participer à la création et à l'animation de structures en y associant sous la forme juridique appropriée les partenaires de futures opérations en rapport avec son objet.

Ces opérations et activités sont réalisées exclusivement pour le compte d'une ou plusieurs collectivités territoriales actionnaires et sur le territoire de l'un ou plusieurs d'entre elles.

Son aire d'activité est limitée aux territoires de ses actionnaires.

Les missions d'intérêts générale qui lui sont confiées par ses actionnaires sont définies et contractualisées dans le cadre de conventions d'études, de mandats ou

autres, qui en précisent le contenu et fixent les conditions de sa rémunération, dans le cadre éventuellement, de relations de quasi-régie telles qu'elles sont notamment définies à l'article L. 1411-12b du code général des collectivités territoriales et de 17 de l'ordonnance n° 2015-899 du 23 juillet 2015.

(...)

La SPL pourra, en outre, accomplir toutes opérations financières, commerciales, industrielles, mobilières et immobilières pouvant se rattacher directement ou indirectement à son objet social ou susceptibles d'en faciliter la réalisation ».

Il n'y a donc pas lieu de transférer ces actions.

La recommandation ne peut donc pas s'appliquer dans les modalités prévues par la chambre.

* * *

Ainsi qu'il vient de l'être exposé, la Commune considère que les opérations immobilières identifiées par la chambre sur le secteur de l'OAP Novéos ne constituent pas, individuellement ou globalement, une ou des opérations d'aménagement.

Ces différentes opérations ne répondent pas aux critères dégagés par la jurisprudence ; il s'agit tout au plus d'opérations de construction ambitieuse, voire d'actions d'aménagement.

La commune conteste donc la conclusion suivant laquelle « la compétence aménagement est exercée sans droit par la commune puisque seul l'EPT est compétent

depuis le 1er janvier 2018 ».

La commune prend acte de la recommandation « régularité 5 ».

Cependant, compte-tenu de la valeur non contraignante de cette recommandation, mais surtout, au regard des conséquences juridiques et financières de la mise en œuvre de ces prescriptions, la commune déterminera au mieux de ses intérêts juridiques, financiers et urbains la voie à suivre pour chaque situation, en veillant, si le Territoire en décidait ainsi, à lui permettre d'exercer sa compétence dès lors que celle-ci serait conforme aux intérêts de la Commune.

En effet la Chambre, qui conseille et contrôle les collectivités locales dans le souci d'optimiser la gestion de la Commune, ne peut à travers ses recommandations, avoir pour effet, de pénaliser l'intérêt financier de la Commune en la privant sans contrepartie financière de ses propriétés foncières et immobilières, ni de geler l'état de ses actifs par des recommandations non conformes à la volonté et l'intérêt des personnes publiques qui s'administrent librement par leurs conseils élus.

Il est, à cet égard, particulièrement éclairant de rappeler les propos du Président de la Cour des Comptes lui-même, Pierre Moscovici, le 17 mai 2022 « Nous sommes là pour éclairer la décision, les recommandations ne sont pas prescriptives, je ne crois pas au gouvernement des experts. C'est bien sûr le politique qui reste décisionnaire » *(Annexe 3 – article du Figaro économie du 18 mai 2022).*

5- La gestion des ressources humaines à consolider

5.1 – L’organisation de la fonction ressources humaines (RH) et la stratégie de gestion

5.1.1 Des documents stratégiques encore perfectibles

La Commune prend acte des remarques de la Chambre sur la possibilité d’améliorer encore la précision des informations RH contenues dans le rapport d’orientation budgétaire même si elle se félicite de l’appréciation globale de la Chambre.

Elle s’efforcera, quand ce sera possible d’apporter, dans ce rapport les renseignements évoqués.

Pour le reste, la Commune prend acte des remarques de la Chambre et s’efforcera de mettre en place, en conciliant les exigences réglementaires et l’intérêt qui s’attache à la gestion prospective des emplois et compétences, de la formation, les outils d’une gestion stratégique utile tant aux agents qu’à la Collectivité. A cet égard, le Comité technique a validé à l’unanimité lors du CT du 8 avril le projet du plan de formation complétant pour 2022-2023 le plan de formation 2021, les modalités de mise en œuvre du CPF 2022- 2024 seront quant à elle soumises au prochain Comité technique, en tout état de cause avant la fin du 3^e trimestre 2022.

S’agissant de la gestion prévisionnelle des emplois et des compétences, dont le

suivi est assuré contrairement à ce que dit la Chambre, mais d'une manière effectivement empirique, la Commune est toutefois en mesure d'indiquer qu'elle formalise le suivi des départs prévisionnels à la retraite. Un état des métiers à pénibilité, incluant également les postes d'encadrement, est par ailleurs en cours de réflexion pour être présenté au Comité technique

La Commune prend acte des remarques de la Chambre sur la possibilité d'améliorer encore les outils de suivi de la sécurité, tout en se félicitant de disposer avec l'audit obligatoire des risques psychosociaux et le document unique mis à jour des outils formalisés de suivi des différents risques.

Le comité de suivi créé en 2021 dûment saisi de ces sujets fera vivre avec les représentants du personnel ces outils, sans alourdir et rendre non opérationnelle la gestion de ces problèmes importants, pour le bien être du personnel au travail et de ce fait pour la Collectivité. Une première réunion adoptant les règles de fonctionnement de ce comité de suivi a été programmée à la fin du 1^{er} semestre 2022.

La Commune note enfin les observations de la Chambre sur les procédures préalables aux suppressions d'emploi, même si la Chambre semble ne pas appréhender l'inadaptation d'une procédure centralisée au Centre Interdépartemental de Gestion (CIG) qui entre la saisine de la Commune et sa mise en œuvre prendrait près de 6 mois au moins

La Commune fait ainsi observer la réduction progressive du rôle des commissions paritaires en vertu de la loi et leur incapacité à émettre des avis dans les délais attendus par les communes.

Par ailleurs, il est ici mentionné que les suppressions d'emplois évoqués, ne concernent jamais des postes occupés mais toujours des postes vacants libérés soit par le départ des agents, soit par l'avancement de l'agent sur un grade supérieur, ce qui réduit à une portée purement théorique la remarque de la Chambre.

5.2 La masse salariale maîtrisée mais élevée

5.2.1 Une masse salariale plus importante que dans les communes comparables

La Commune note avec satisfaction le constat opéré par la Chambre concernant ses effectifs et la productivité globale que cela dénote concernant le fonctionnement de l'administration, dont l'image contrairement à de nombreuses administrations est effectivement très positive en terme d'accueil, de réactivité, comme d'efficacité même si des améliorations sont toujours nécessaires et possibles.

La Commune se félicite du constat opéré par la Chambre concernant la maîtrise de la masse salariale, sur la période et considère que sa politique de rémunération est un élément favorable de l'efficacité globale de son administration, de sa qualité, telle qu'elle a pu être identifiée par la Chambre à travers son analyse.

5.3 L'évolution de la structure des effectifs et son impact sur la masse salariale

Globalement la Commune se félicite des observations de la Chambre sur la maîtrise de la gestion des effectifs et de la masse salariale, tant les ressources humaines constitue une ressource majeure pour une commune.

Les postes de catégories A plus nombreux témoignent du renforcement de la qualité et de la technicité des services communaux, dans un monde de plus en plus complexe. A cet égard, la souplesse qu'offre la possibilité de recourir à des emplois contractuels est pleinement utilisé quand aucune autre possibilité aussi satisfaisante n'existe.

5.3.1 Les effectifs de direction générale et de cabinet

Les délibérations créant les postes de DGS et de DST, les plus anciennement créés, n'ayant pas permis que les délibérations afférentes soient retrouvées par les services municipaux, de surcroît, compte-tenu des importants travaux conduits sur l'Hôtel-de-Ville, une délibération globale a été adoptée au Conseil municipal du 14 avril 2022 listant et définissant le contenu et les caractéristiques de tous les emplois de la Commune.

La Commune prend note des observations concernant les modalités de rémunération des différents emplois et des impossibilités de coexistence entre les différents régimes indemnitaires, survenus notamment avec l'introduction récente du RIFSEP et la rénovation en 2018 du régime indemnitaire de certains fonctionnaires de

l'État se trouvant dans une situation comparable à celles de leurs homologues territoriaux. Elle note qu'à ce jour, il n'existe aucune situation de cette nature dans la Commune.

Elle se satisfait également du constat par la Chambre que les plafonds du RIFSEP n'aient pas été dépassés. Elle indique que le bénéfice d'un logement par nécessité absolue de service, au coût beaucoup plus important pour la Collectivité en région parisienne n'a pas, du fait de sa politique de rémunération ouverte et maîtrisée, été sollicitée par tous les agents y compris de direction pouvant y prétendre.

En effet, le coût aurait été alors beaucoup plus important pour la Collectivité.

Pour autant, elle confirme à la Chambre qu'elle continuera à procéder autant que de besoin, par délibération du Conseil Municipal, à l'attribution de logements de fonction selon les règles en vigueur à ceux qui peuvent y prétendre avec gratuité ou prise en charge à 50 % selon l'emploi occupé. Il convient de noter que cet avantage est beaucoup plus favorable aux agents qui, de ce fait, sont susceptibles de le solliciter.

5.3.2 L'augmentation du nombre d'encadrants, notamment non titulaires

La Commune prend acte pour s'en étonner des observations de la Chambre relatives à l'évolution sur la période du nombre de postes en particulier de catégorie

A, la Chambre ayant précédemment observé que les effectifs de la Commune étaient moins importants que dans des communes comparables.

Ces recrutements sont bien évidemment systématiquement opérés pour répondre aux besoins de différents services de la Commune et correspondent au niveau d'études et à la nature des fonctions des candidats.

La présence notée d'une plus grande part de contractuels n'est pas contestée mais n'est pas systématiquement recherchée. Elle se trouve résulter du meilleur choix, à l'occasion de chaque recrutement, dans l'intérêt de la collectivité.

Il est toutefois singulier de considérer la remarque de la Chambre alors même que l'État a, dans ses lois récentes, et en dernier lieu dans sa loi de 2019, encouragé les collectivités à développer le recrutement des contractuels au détriment des titulaires, afin de valoriser la souplesse et l'efficacité qui en résulte pour le bénéfice de la collectivité et de ses habitants.

Il convient aussi de noter l'extraordinaire investissement des agents de la Collectivité qui ont tout à la fois permis la gestion de la Collectivité, remarquée par la Chambre, même si la Chambre n'a pas pris toute la mesure de ce très haut niveau d'investissement et la gestion au plus près de la crise sanitaire.

Il convient enfin de noter que les observations et manquements relevés par la Chambre, que la commune conteste largement, au regard de l'efficacité de ses collaborateurs, peuvent nécessiter des recrutements qui ne manqueront pas de

peser sur les charges de la Collectivité et auquel la Commune procédera si elle en constate l'utilité, l'intérêt et l'efficacité.

Enfin la Commune ne peut que s'étonner, au regard du taux de titulaires situé dans la moyenne de la strate, de la remarque relative à la présence de contractuels qui non seulement correspond à l'évolution souhaitée, tant par l'État que par les élus locaux, mais offre à la Collectivité des éléments de souplesse, de réactivité et de prise en compte de parcours divers, source d'enrichissement et d'efficacité et qui respectent les règles de recrutement en vigueur, tels qu'a pu les apprécier et les valider le contrôle de légalité effectué par le Préfet.

5.4 – Les autres facteurs de coûts de la masse salariale

5.4.1.1 – Le temps de travail théorique est conforme

5.4.1.2 – Le régime indemnitaire, les heures supplémentaires et les astreintes

La Commune prend acte des remarques sur le temps de travail et se félicite du constat opéré tant sur le temps de travail théorique que sur le régime indemnitaire.

En revanche, la Commune ne partage pas l'analyse de la Chambre totalement différente de surcroît des analyses déjà effectuées par la Chambre lors des contrôles précédents. En effet, aucun contrôle de gestion n'a remis en cause la prime de fin d'année, adoptée par délibération bien avant 1984 et constamment revalorisée selon les principes appliqués depuis l'origine et validés à l'occasion de chaque budget, y compris avant 1984 par délibération du Conseil Municipal.

Il est d'ailleurs à noter que cette prime est expressément décrite dans la délibération l'instituant en 1975 comme un 13^e mois comprenant l'ensemble des éléments prévus par l'article 509 du code de l'administration communale et ayant les mêmes natures et statuts juridiques que les 12 autres mensualités de rémunération, démontrant par là-même, son caractère évolutif dès 1975.

En conséquence, la Commune regrette que malgré sa demande à la Chambre de revoir sa position sur le maintien de la prime de fin d'année, qui est versée et revalorisée depuis l'origine, celle-ci ait maintenu sa demande de la supprimer, et de l'intégrer pour les agents pour lesquels cela est possible au RIFSEP, limitant ainsi ses autres marges d'évolution. Toutefois, la commune informe la Chambre qu'après avoir informé les agents, elle procédera à sa suppression et intégrera son montant en procédant à un versement mensuel dans le RIFSEP.

S'agissant des heures supplémentaires, la Commune prend acte des constats opérés par la Chambre sans toutefois les partager.

Celles effectuées par les agents sont rémunérées parce qu'elles sont préalablement autorisées pour certaines fonctions et de ce fait, réalisées au regard des besoins du service, constatés comme tels par le chef de service et validés par la hiérarchie.

La Ville s'engage toutefois à assurer et à améliorer le suivi au niveau de la Direction des Ressources Humaines et à mieux détecter et contrôler le non-cumul des primes et emplois lorsque celui-ci n'est pas autorisé.

Pour se faire, une étude comparative sera mise en œuvre pour servir de base à la réflexion préalable à la décision de mise en place de suivi et de gestion adaptés à chaque service pour le contrôle des heures

5.4.1.3 Un absentéisme en progression

La Commune s'étonne de l'absentéisme relevé par la Chambre qu'elle ne s'explique pas autrement que par la crise sanitaire et la méthode de comptabilisation des absences plaçant les agents ayant des enfants dans une situation de garde à leur domicile et comptabilisées comme des arrêts maladie. Elle signale également l'impact considérable dû à la situation de santé de quelques agents aux pathologies graves, les tenant durablement éloignés de leur poste, qu'elle évalue à 20 ETP soit 3% de ses effectifs actuels.

La Commune contrairement à l'analyse de la Chambre opère un suivi par service des arrêts maladie dont elle constate, en particulier dans les crèches, qu'ils sont difficiles à contenir, la politique du jour de carence qui a évolué dans la période ne facilitant pas la maîtrise de l'absentéisme.

Elle constate de plus que la remise en route du service de prévention avec son médecin a constitué un levier réel pour l'augmentation des arrêts maladie et conteste l'analyse selon laquelle il suffirait d'adopter un document stratégique pour lutter contre l'absentéisme, de surcroît dans la période très complexe qu'ont vécu les communes à l'occasion de la crise sanitaire. En effet, les communes ont été en contact permanent avec le terrain et le réel, quand de nombreux secteurs d'activité et de nombreuses administrations ont été moins sollicitées et ont très largement eu recours au télétravail, loin de leurs usagers.

Toutefois au total, la Commune partage l'analyse selon laquelle il convient de déployer sans cesse une politique en faveur du présentéisme et confirme après une vérification très stricte, que la vision de la Chambre dont celle-ci ne parvient pas à se départir, s'est forgée à partir de chiffres erronés, trois fois plus importants que l'absentéisme constaté. En effet, le taux d'absentéisme global, vérifié par la Ville, en reprenant tous les arrêts, s'établit à 8% environ et non 25%.

Le nombre d'agents concernés a baissé de plus de 15% entre 2017 et 2020. Toutefois, certains gros accidents de travail ou maladies professionnelles ou de vie validées par les instances médicales extérieures à la Commune et concernant seulement quelques agents, (environ 20) font grossir les statistiques. A cet effet, le tableau des absences depuis 2014 sera annexé à la présente réponse. (*Annexe 4 - tableau des absences*).

Au total, la moitié de l'absentéisme, au demeurant trop élevé, est représenté par des personnes dont les maladies invalidantes les tiennent éloignés de façon quasi permanentes des positions d'activité, le statut de la fonction publique très protecteur, leur permettant de conserver un lien avec la collectivité.

S'agissant du turnover, il s'explique largement par la très forte représentation, près d'un tiers, des personnels de crèches dans la collectivité, personnel très mobile dans un secteur de surcroît en tension, au même titre que la Police municipale.

Au même titre, le taux de vacance relevé s'explique par la volonté de la Commune de ne pas nécessairement supprimer de son tableau des emplois

autorisés, ceux qui ont été libérés par suite d'avancements en interne ou même de départs de la collectivité, qu'ils soient remplacés ou que la Collectivité ne souhaite pas pérenniser l'emploi.

Toutefois la Commune restant soucieuse de son image et de son attractivité renforcera sa vigilance sur ces points et sera attentive à ces indicateurs.

6-Une fonction achat qui peut encore progresser

6.1 L'organisation de la fonction achat pour une performance

accrue.

La Commune prend acte des remarques positives sur l'organisation et le fonctionnement de la fonction achat et de la qualification très positive qu'elle retient concernant « la stratégie de la Commune qui repose sur des procédures adaptées aux besoins pour des achats performants associant au maximum le tissu économique local ». Elle note avec satisfaction que la Chambre qualifie de façon positive l'organisation déconcentrée mise en place, qui responsabilise les services prescripteurs en les accompagnant des outils nécessaires : un guide complet et opérationnel de la Commande publique et formations internes.

Toutefois, elle conteste la conclusion de la Chambre concernant l'exercice par le Directeur de Cabinet d'une fonction administrative permanente à travers son intervention dans le circuit de validation des parapheurs après le DGS et avant l'élu signataire.

Ce rôle de suivi des parapheurs a surtout pour but de lui permettre de disposer de l'information nécessaire à l'exercice de ses missions et ne saurait être remis en cause d'autant qu'il apporte un regard en opportunité politique qui a toute sa valeur sans interférer dans le processus intrinsèque de la Commande publique. A cet égard, il faut rappeler que depuis 1987 et à l'égal de l'Etat, les

fonctions de collaborateurs de cabinet dans les collectivités locales ont singulièrement évolué, et les placent au cœur de l'action communale ce qui exige une connaissance des sujets que seul permet une information précise et fiable qui passe ainsi par l'état d'avancement des projets et des commandes.

6.2 Les procédures globalement rigoureuses pour les achats

« hors marché »

La Commune prend acte du constat positif opéré par la Chambre sur la bonne culture de la Commande publique, et rappelle sa propre définition des termes qu'elle emploie dans son rapport afin d'éviter toute erreur d'interprétation de ses appréciations qui ne traduisent pas nécessairement et strictement la vision de la doctrine ou jurisprudentielle de la commande publique.

A cet égard, la Chambre qualifie « de « hors marchés » tous les achats qui ne nécessitent pas de procéder à une mise en concurrence publique spécifique ni de recourir à une procédure formalisée telle que celles prévues au Code de la Commande publique, ces achats pouvant tout à fait être réguliers ».

A l'inverse le terme de « marché » vise les achats qui doivent faire l'objet d'une publicité adaptée ou d'une procédure définie par le Code et repris par le guide de la Commande Publique de la Collectivité. La Ville constate à cet égard la validation réglementaire par la Chambre de l'ensemble de ses achats, de son guide interne qu'elle qualifie de complet et d'opérationnel et se félicite de

l'absence de remarques de la Chambre sur les différentes nomenclatures applicables tout au long de la période sous revue.

En effet, la Commune rappelle qu'elle dispose pour le suivi des seuils de passation d'une nomenclature de ses achats qui permet grâce à la classification de lancer les procédures formalisées pour les achats récurrents de la Collectivité.

Pour les opérations, en particulier en investissement, la notion d'unité fonctionnelle notamment par nature de prestation permet de gérer les seuils de lancement de consultations formalisées.

Le suivi, à travers la chaîne de la Commande publique et de la gestion financière du bon codage des achats, doit cependant encore être renforcé et la formation interne améliorée pour permettre de mieux expliquer et justifier du suivi et du respect des seuils et des procédures de la Commande publique, qui constituent les chevaux de bataille de la Commune.

À cet égard, l'arrivée récente, dans les effectifs de la Commune, d'un profil d'acheteur, rare à identifier sur le secteur des communes, permettra le remplacement effectif de celui précédemment recruté au début des années 2010, qui avait contribué, pour sa part, à la mise en place et au développement de l'organisation de la fonction achat, au suivi du codage des commandes de la Commune, au contrôle des services, et au respect des règles et seuils de la Commande publique à travers la nomenclature d'achats évolutive à chaque exercice dont la Chambre continue à reconnaître le lien fondé et la qualité.

6.2.2 Les commandes « hors marché » en fonctionnement

A cet égard, la Commune entend apporter des explications et des précisions sur les points évoqués par la Chambre et expliquer à partir des éléments fournis la validité de ses choix dans le cadre du droit de la Commande Publique

Ainsi la Commune prend acte de la reconnaissance par la Chambre des éléments fournis par la Commune concernant les achats « hors marchés », au sens retenu par la Chambre.

Elle entend toutefois apporter des précisions complémentaires sur certains points. Il sera ici démontré que tous les achats évoqués relevaient bien des « achats hors marché » dans le sens où l'entend la Chambre et ont, dans ce cadre informel, et d'ailleurs pas forcément défini dans la période sous revue, fait l'objet de mise en concurrence directement par les services intéressés

Pour la Chambre, les commandes « hors marché » en investissement attestent d'une « bonne culture de la Commande publique ».

Il en va de même pour les commandes hors marchés en fonctionnement. La Chambre évoque toutefois, la problématique des prothèses dentaires. Mais la Commune maintient son explication relative aux prothèses dentaires qui sont dans le droit de la Commande publique traitées comme autant d'unités fonctionnelles. Après un dialogue approfondi avec les dentistes, la solution a été retenue du dispositif médical unique, qui permet de traiter chaque situation en considération de la problématique du patient, et non en considération d'un traitement uniforme et standardisé ne prenant pas en compte la réalité médicale

forte du lien dentiste prothésiste.

Cette pratique a été, après analyse de nos conseils juridiques, retenue comme conforme aux grands principes du droit de la Commande publique, chaque dispositif étant d'un coût unitaire très modique et très inférieur aux seuils.

Toutefois, la Commune réfléchit d'ores et déjà à l'établissement, le cas échéant, avec les dentistes, d'un cahier des charges permettant de lancer une consultation et prendra également l'attache d'autres Centres de santé même si son analyse médicale lui semble pertinente et attractive pour le recrutement de dentistes compétents à l'heure des déserts médicaux

D'une manière générale, la nomenclature, son actualisation régulière et son suivi par un acheteur, le guide interne de la Commande publique et l'organisation de certaines commandes en unités fonctionnelles ont permis à la Collectivité, qui est très vigilante sur ces points, de respecter les règles relatives aux seuils et les grands principes de la Commande publique pour l'ensemble de ses achats.

Cette exigence perpétuelle s'inscrit, au-delà des entreprises prestataires, dans la logique que rappelle la Chambre, lorsqu'elle défend l'idée d'allotissement, ainsi que le classement des achats en famille d'achat par nature, ramené à l'unité la plus petite par métier, afin de favoriser la participation aux achats publics de petites entreprises.

Le fait pour une entreprise d'être retenue comme prestataire dans plusieurs familles d'achat, distinguées par la nomenclature d'achat de la Commune, ne signifie d'ailleurs pas du tout que le montant des achats doit être cumulé.

Il doit s'analyser par famille d'achat, afin de déterminer les procédures applicables, pour faciliter l'accès à la Commande Publique de très petites entreprises (TPE).

Au total, la Commune exerce une grande vigilance sur le respect des règles de la Commande publique et sur le suivi de sa nomenclature d'achat qui constitue le socle du suivi de la qualité et de l'efficacité de ses achats, constatées par la Chambre, mais aussi de leur conformité à la réglementation.

De la même façon, la Commune a préféré traiter en unité fonctionnelle plus adaptée à la survenance des questions posées, le recours à des missions de conseil spécifiques n'entrant pas dans l'une des catégories pré-identifiées de la nomenclature, chaque fois que cela est apparu nécessaire, aucune mission n'atteignant par ailleurs loin s'en faut, les seuils de la mise en concurrence formalisé, mais le choix des structures de conseil s'effectuant toujours au terme de mises en concurrence, informelles car en dessous des seuils. Il est à noter que les cumuls constatés par la Chambre intègrent sans doute aussi des missions contentieuses, qui par nature obéissent à des règles différentes, les besoins prévisibles étant par nature difficiles à établir à l'avance.

Ainsi en premier lieu, si au point 6.2.2 de votre rapport définitif, intitulé commandes hors marché en fonctionnement, vous indiquez que « La majorité de ces dépenses annuelles hors marché se situent en dessous du seuil de marché (30 000 € TTC puis 48 000 € TTC à compter du 1er janvier 2020). Mais le graphique ci-dessous montre une forte concentration : 6 % des entreprises bénéficient de 50

% des montants commandés. Sur ces achats hors marché, la collectivité a pu apporter des justifications suffisantes à l'exception des commandes de prestations de conseils (Fiducial Légal et Bureau Lefevre), avec le même avocat, et d'achat de prothèses dentaires qui auraient dû faire l'objet d'une procédure de marché public ».

Or, contrairement à ce que soutient la Chambre dans son rapport définitif, les prestations de services juridiques ont bien été conclues dans le respect des règles de mise en concurrence.

En effet, conformément à l'article 6.1 du règlement intérieur national de la profession d'avocat (RIN) adopté par la décision à caractère normatif du Conseil national des barreaux n° 2005-003, les prestations de services juridiques réalisées par un avocat consiste à fournir « à ses clients toute prestation de conseil et d'assistance ayant pour objet, à titre principal ou accessoire, la mise en œuvre des règles ou principes juridiques, la rédaction d'actes, la négociation et le suivi des relations contractuelles ».

Il convient de rappeler les règles de mise en concurrence relatives à ces prestations spécifiques.

En premier lieu, les règles applicables à la passation des marchés publics de services juridiques ont toujours fait l'objet d'une réglementation particulière qu'il convient de rappeler.

Tout d'abord, la directive n° 2014/24/UE du parlement européen et du

conseil du 26 février 2014 sur la passation des marchés publics et abrogeant la directive 2004/18/CE a exclu de son champ d'application certains marchés de services en fonction de leur objet :

« La présente directive ne s'applique pas aux marchés publics de services ayant pour objet :

(...)

l'un des services juridiques suivants :

la représentation légale d'un client par un avocat au sens de l'article 1er de la directive 77/249/CEE du conseil dans le cadre :

d'un arbitrage ou d'une conciliation se déroulant dans un Etat membre, un pays tiers ou devant une instance internationale d'arbitrage ou de conciliation, ou

d'une procédure devant les juridictions ou les autorités publiques d'un Etat membre ou d'un pays tiers ou devant les juridictions ou institutions internationales ;

du conseil juridique fourni en vue de la préparation de toute procédure visée au présent point, sous i), ou lorsqu'il existe des signes tangibles et de fortes probabilités selon lesquels la question sur laquelle porte le conseil fera l'objet d'une telle procédure, pour autant que le conseil émane d'un avocat au sens de l'article 1er de la directive 77/249/CEE (...) » (article 10 de la directive n° 2014/24/UE) ».

L'ordonnance n° 2015-899 du 23 juillet 2015 relative aux marchés publics et, par la suite, le code de la commande publique entré en vigueur le 1er avril 2019, n'ont, dans un premier temps, pas transposé ces exclusions en droit interne.

Ainsi, l'article L. 2512-5 du code de la commande publique, dans sa version issue de l'ordonnance n° 2018-1074 du 26 novembre 2018 portant partie

législative du code de la commande publique, prévoyait que :

« Sont soumis aux mêmes règles les marchés publics suivants :

(...)

8° Les services juridiques suivants :

a) Les services de certification et d'authentification de documents qui doivent être assurés par des notaires ;

b) Les services fournis par des administrateurs, tuteurs ou prestataires de services désignés par une juridiction ou par la loi pour réaliser des tâches spécifiques sous le contrôle d'une juridiction ;

c) Les services liés, même occasionnellement, à l'exercice de la puissance publique ».

En conséquence, les marchés ayant pour objet les deux prestations susvisées (représentation légale et conseil en vue d'une procédure) devaient être conclues suivant une procédure adaptée quel que soit leur montant conformément à l'article R. 2123-1 du code de la commande publique, dans sa version issue du décret n° 2018-1075 du 3 décembre 2018 portant partie réglementaire du code de la commande publique.

« L'acheteur peut recourir à une procédure adaptée pour passer :

(...)

4° Un marché ayant pour objet, quelle que soit la valeur estimée du besoin, un ou plusieurs des services juridiques suivants :

a) Services juridiques de représentation légale d'un client par un avocat dans le cadre d'une procédure juridictionnelle, devant les autorités publiques ou les institutions internationales ou dans le cadre d'un mode alternatif de règlement des conflits ;

b) Services de consultation juridique fournis par un avocat en vue de la préparation de toute procédure visée au a ou lorsqu'il existe des signes tangibles et de fortes probabilités que la question sur laquelle porte la consultation fera l'objet d'une telle procédure »

Pour les autres prestations acquises auprès d'un cabinet d'avocats, comme les services de conseil juridique en dehors d'une procédure, les marchés pouvaient également être conclus suivant une procédure adaptée conformément à l'article R. 2123-1 du code de la commande publique, dans sa version issue du décret n° 2018-1075 du 3 décembre 2018 portant partie réglementaire du code de la commande publique :

« L'acheteur peut recourir à une procédure adaptée pour passer :

(...)

3° Un marché ayant pour objet des services sociaux et autres services spécifiques, dont la liste figure dans un avis annexé au présent code, quelle que soit la valeur estimée du besoin ».

Ainsi, sous l'empire de l'ordonnance n° 2015-899 du 23 juillet 2015 relative aux marchés publics et du code de la commande publique dans sa version en vigueur du 1er avril 2019 au 2 avril 2021, l'ensemble des prestations juridiques pouvaient faire l'objet d'une procédure adaptée.

Seulement, le code prévoyait la nuance suivante :

Pour les prestations de conseil juridique prévues au 3° de l'article R. 2123-1, l'acheteur devait déterminer les modalités de publicité et de mise en concurrence en fonction de la nature et des caractéristiques du besoin à satisfaire,

du nombre ou de la localisation des opérateurs économiques susceptibles d'y répondre ainsi que des circonstances de l'achat (article R.2123-4 du code de la commande publique) ;

Pour les prestations de représentation en justice ou de consultation en vue d'une procédure prévues au 4° de l'article R. 2123-1, l'acheteur définissait librement les modalités de publicité et de mise en concurrence en fonction du montant et des caractéristiques du marché (article R. 2123-8 du code de la commande publique).

Pour autant, la jurisprudence notamment communautaire rappelait l'impossibilité de mettre en concurrence les prestations de représentation légale ou les conseils afférents à une probable procédure juridictionnelle.

Ainsi, la Cour de justice de l'Union Européenne est venue préciser à l'occasion d'une question préjudicielle qui lui était posée, que les services juridiques de représentation et de conseil en vue d'une procédure fournis par un avocat ne sont pas comparables aux autres services.

Ce faisant, la relation intuitu personae liant l'avocat à son client, ainsi que la confidentialité des échanges entre ces derniers, fondent la possibilité d'écarter l'application de certaines règles de passation inhérentes aux marchés publics à ces prestations juridiques ayant pour objet de représenter, sans porter atteinte au principe général d'égalité de traitement :

« l'article 10, sous d), i) et ii), de la directive 2014/24 n'exclut pas tous les services susceptibles d'être fournis par un avocat au bénéfice d'un pouvoir

adjudicateur du champ d'application de ladite directive, mais uniquement la représentation légale de son client dans le cadre d'une procédure devant une instance internationale d'arbitrage ou de conciliation, devant les juridictions ou les autorités publiques d'un État membre ou d'un pays tiers ainsi que devant les juridictions ou institutions internationales, mais également le conseil juridique fourni dans le cadre de la préparation ou de l'éventualité d'une telle procédure. De telles prestations de services fournies par un avocat ne se conçoivent que dans le cadre d'une relation *intuitu personae* entre l'avocat et son client, marquée par la confidentialité la plus stricte.

Or, d'une part, une telle relation *intuitu personae* entre l'avocat et son client, caractérisée par le libre choix de son défenseur et le rapport de confiance qui unit le client à son avocat, rend difficile la description objective de la qualité attendue des services à fournir.

D'autre part, la confidentialité de la relation entre l'avocat et son client, dont l'objet consiste, particulièrement dans les circonstances décrites au point 35 du présent arrêt, tant à sauvegarder le plein exercice des droits de la défense des justiciables qu'à protéger l'exigence selon laquelle tout justiciable doit avoir la possibilité de s'adresser en toute liberté à son avocat (voir, en ce sens, arrêt du 18 mai 1982, *AM & S Europe/Commission*, 155/79, EU:C:1982:157, point 18), pourrait être menacée par l'obligation, pour le pouvoir adjudicateur, de préciser les conditions d'attribution d'un tel marché ainsi que la publicité qui doit être donnée à de telles conditions ».

Le gouvernement a donc finalement fait évoluer le droit interne, afin d'aligner les dispositions précitées sur celui prévu par les directives européennes dans l'objectif d'alléger les obligations procédurales concernant les prestations suivantes :

Services juridiques de représentation légale d'un client par un avocat dans le cadre d'une procédure juridictionnelle, devant les autorités publiques ou les institutions internationales ou dans le cadre d'un mode alternatif de règlement des conflits ;

Services de consultation juridique fournis par un avocat en vue de la préparation de toute procédure visée au a ou lorsqu'il existe des signes tangibles et de fortes probabilités que la question sur laquelle porte la consultation fera l'objet d'une telle procédure.

Ainsi, l'article 140 de la loi n° 2020-1525 du 7 décembre 2020 d'accélération et de simplification de l'action publique (ASAP) est venue modifier l'article L. 2512-5 du code de la commande publique, qui prévoit désormais les mêmes exclusions que la directive 2014/24/UE.

Ainsi, les prestations de représentation légale et de consultation en vue d'une procédure ont été exclues du champ d'application de la commande publique.

Pour les prestations de conseil juridique hors procédure prévisible,

l'acheteur reste tenu de recourir à une procédure adaptée.

Seul le seuil en deçà duquel il peut attribuer le marché sans publicité ni mise en concurrence a connu également une évolution, passant de 25 000 euros HT jusqu'au 1er janvier 2020, à 40 000 euros HT depuis le 1er janvier 2020 (article R. 2122-8 du code de la commande publique, modifié par le décret n° 2019-1344 du 12 décembre 2019 modifiant certaines dispositions du code de la commande publique relatives aux seuils et aux avances).

En toute hypothèse, le code ne soumet à aucun moment l'achat de prestations juridiques à une « procédure formalisée », puisque même pour le conseil juridique « simple », l'acheteur peut recourir à une procédure adaptée quelle que soit le montant (article R. 2123-1 3° du code de la commande publique).

Pour résumer :

Pour les prestations de représentation légale et de consultation (conseil juridique) en vue d'une procédure :

Jusqu'à la loi ASAP :

- L'acheteur définissait librement les modalités de publicité et de mise en concurrence en fonction du montant et des caractéristiques du marché ;

Depuis la loi ASAP :

- Les prestations ne sont plus soumises aux règles de préparation et de passation des marchés publics prévues par le code de la commande

publique ;

Pour les prestations de conseil juridique hors procédure :

Jusqu'au 1er janvier 2020 :

Pour les marchés dont le montant est supérieur à 25 000 € HT, l'acheteur doit déterminer les modalités de publicité et de mise en concurrence en fonction de la nature et des caractéristiques du besoin à satisfaire, du nombre ou de la localisation des opérateurs économiques susceptibles d'y répondre ainsi que des circonstances de l'achat (procédure adaptée) ;

Pour les marchés dont le montant est inférieur à 25 000 € HT, l'acheteur peut passer le marché sans publicité ni mise en concurrence préalable.

Depuis le 1er janvier 2020 :

Pour les marchés dont le montant est supérieur à 40 000 € HT, l'acheteur doit déterminer les modalités de publicité et de mise en concurrence en fonction de la nature et des caractéristiques du besoin à satisfaire, du nombre ou de la localisation des opérateurs économiques susceptibles d'y répondre ainsi que des circonstances de l'achat (procédure adaptée) ;

Pour les marchés dont le montant est inférieur à 40 000 € HT, l'acheteur peut passer le marché sans publicité ni mise en concurrence préalable.

Au vu de cette réglementation, la chambre aurait dû constater que les prestations juridiques acquises par la commune auprès des deux cabinets précités l'ont été dans le respect des dispositions applicables qu'il s'agisse :

D'une part des prestations de représentation légale et de consultation juridique en vue d'une procédure juridictionnelle (1) ;

D'autre part des prestations de consultations juridiques en dehors d'une procédure juridictionnelle (2) ;

Sur la conformité des prestations de représentation et de conseil précontentieux acquises par la commune auprès de CMS Bureau Francis Lefebvre et Fiducial Legal by Lamy

Comme relevé ci-avant, la loi ASAP du 7 décembre 2020 a modifié l'article L. 2512-5 du code de la commande publique relatif aux marchés entrant dans la catégorie des « autres marchés publics » échappant aux règles de passation du code. La loi a pour objet d'ajouter aux exceptions de l'article :

D'une part, les services juridiques de représentation légale d'un client par un avocat dans le cadre d'une procédure juridictionnelle, devant les autorités publiques ou les institutions internationales ou dans le cadre d'un mode alternatif de règlement des conflits ;

D'autre part, les services de consultation juridique fournis par un avocat en vue d'une telle procédure.

Ainsi les prestations de représentation légale ou de consultation en vue d'une procédure ne sont plus concernées par les règles de passation du code de la commande publique : elles sont donc exclues de tout « marché formalisé ».

Il ressort de ce qui précède que les prestations de représentation légale ou de conseil en vue d'une procédure juridictionnelle fournies à la commune ne suivent pas le régime juridique des prestations de conseil hors procédure.

Sur la conformité des prestations de conseil juridique hors procédure acquises par la commune auprès de CMS Bureau Francis Lefebvre puis auprès de Fiducial Legal by Lamy

Concernant les prestations de conseil juridique hors procédure, l'acheteur reste tenu de recourir à une procédure adaptée.

Seul le seuil en deçà duquel l'acheteur peut attribuer le marché sans publicité ni mise en concurrence a connu une évolution, passant de 25 000 euros HT jusqu'au 1er janvier 2020, à 40 000 euros HT depuis le 1er janvier 2020 (article R. 2122-8 du code de la commande publique).

À la lecture du rapport, il convient d'indiquer que la chambre n'a pas tenu compte des marchés publics de 2012 et 2014, attribués au cabinet CMS Bureau Francis Lefebvre après une procédure de mise en concurrence et encadrant ainsi les prestations juridiques fournies à la commune en 2014 et en 2015 (2.1).

En outre, l'application des règles de computation des seuils prévus dans le Code de la commande publique aurait dû conduire la chambre à constater qu'une

mise en concurrence n'était pas requise pour les prestations commandées, en ce compris les prestations de représentation juridictionnelle ou les consultations afférentes, quand bien même la concurrence aurait été possible (2.2).

Par ailleurs, la mention selon laquelle les prestations de conseil juridique auraient été confiées à un seul avocat est erronée (2.3).

Sur la fourniture de prestations juridiques à la commune conformément à des marchés publics de service attribués suite à une procédure de mise en concurrence.

Il convient de relever que le rapport définitif de la chambre ne fait jamais état de l'existence des marchés publics de services juridiques attribués au cabinet CMS Bureau Francis Lefebvre suite à une procédure de publicité et de mise en concurrence. Plus précisément, il s'agissait :

Du marché n°2012-18 du 1er juin 2012 ;

Du marché n°2014-39 du 29 septembre 2014 ayant pour objet la fourniture de prestations juridiques en droit des contrats et marchés publics. Le marché est arrivé à terme le 31 décembre 2015 ;

Du marché n°2014- 40 du 29 septembre 2014 ayant pour objet la fourniture de prestations juridiques en gestion publique et en droit financier. Le marché est arrivé à terme le 31 décembre 2015 ;

Par conséquent, les prestations juridiques délivrées à la commune par le

cabinet précité durant les années 2014 et 2015 ne l'ont pas été « hors marché ».

Sur les dispositions inhérentes à la computation des seuils

Les acquisitions de prestations juridiques répondent à des règles de procédures préalables différentes en fonction de leur objet et de leur montant.

Pour les marchés dont le montant est inférieur à 25 000 € HT ou 40 000 € HT en fonction de la période étudiée, l'acheteur a la faculté de passer le marché sans publicité ni mise en concurrence préalable en application de l'article R.2122-8 du Code de la commande publique précité.

Pour l'estimation correcte du montant il est également impératif de tenir compte des règles de computation des seuils prévus dans le Code de la commande publique.

En premier lieu, les marchés de services qui répondent à un besoin régulier, la valeur estimée du besoin doit être déterminée hors taxe et sur douze mois conformément à l'article R.2121-7 du Code de la commande publique.

En second lieu, conformément à l'article R. 2121-6 du code de la commande publique, la commune dispose de la faculté de regrouper les prestations de services en fonction de catégories homogènes de services ou de recourir à la computation des seuils basée sur la notion d'unité fonctionnelle.

La commune a ainsi privilégié un regroupement des prestations de services

juridiques par catégories homogènes conformément aux codes de nomenclature suivants :

Juridique	Conseil et consultations juridiques "Droit administratif général"	40.01
	Contentieux dans le domaine administratif général	40.02
	Etablissement d'actes (notaires)	40.03
	Constats, saisies (huissiers)	40.04
	Rédaction des compte-rendus du Conseil Municipal	40.05
	Conseil et consultations juridiques "Droit des contrats et montages contractuels complexes"	40.06
	Conseil et consultations juridiques "Fonction Publique"	40.07
	Conseil et consultations juridiques "Urbanisme"	40.08
	Conseil et consultations juridiques "Marchés Publics"	40.09
	Contentieux dans le domaine des Contrats et des montages contractuels complexes	40.10
	Contentieux dans le domaine de la Fonction Publique	40.11
	Contentieux dans le domaine de l'Urbanisme	40.12
	Contentieux dans le domaine des Marchés Publics	40.13

Cette répartition des achats par catégories homogènes de prestations n'a été critiquée ni par le contrôle de légalité ni par la Chambre lors de ses deux contrôles (2012 et 2021-2022).

Au regard de ce qui précède, il convient d'établir une synthèse des montants correspondant aux prestations juridiques acquises par la commune auprès du cabinet CMS Bureau Francis Lefebvre et Fiducial Legal by Lamy depuis 2016.

Pour autant, il n'apparaît pas nécessaire d'établir une synthèse pour les années 2014 et 2015 dans la mesure où la totalité des prestations juridiques acquises par la commune auprès du cabinet CMS Bureau Francis Lefebvre l'ont été conformément à trois marchés publics attribués au cabinet suite à une procédure de publicité et de mise en concurrence. Plus précisément, il s'agissait :

Du marché n°2012-18 du 1er juin 2012 ;

Du marché n°2014-39 du 29 septembre 2014 ayant pour objet la fourniture de prestations juridiques en droit des contrats et marchés publics. Suite à un

avenant en date du 4 décembre 2014, le marché a été prolongé jusqu'au 31 décembre 2015 ;

Du marché n°2014- 40 du 29 septembre 2014 ayant pour objet la fourniture de prestations juridiques en gestion publique et en droit financier. Suite à un avenant en date du 4 décembre 2014, le marché a été prolongé jusqu'au 31 décembre 2015 ;

- Sur l'année 2016

Type de prestation	Intitulé Code nomenclature	Numéro Code no- menclature	Total facturation en euros HT
Consultation juridique	Conseil et consultations juridiques « Droit administratif général »	40.01	6000
	Conseil et consultations juridiques « droits des contrats et montages contractuels complexes »	40.06	0
	Conseil et consultations juridiques « Fonction Publique »	40.07	0
	Conseil et consultations juridiques « urbanisme »	40.08	160
	Conseil et consultations juridiques marchés publics	40.09	9040
Consultation en vue d'une procédure	Conseil et consultations juridiques « Droit administratif général »	40.01	720
	Conseil et consultations juridiques « droits des contrats et montages contractuels complexes »	40.06	11920
	Conseil et consultations juridiques « Fonction Publique »	40.07	0
	Conseil et consultations juridiques « urbanisme »	40.08	0
	Conseil et consultations juridiques marchés publics	40.09	5600
Représentation légale	Contentieux dans le domaine administratif général	40.02	0
	Contentieux dans le domaine des montages contractuels complexes	40.10	0
	Contentieux dans le domaine de l'urbanisme	40.12	0
	Contentieux des marchés publics	40.13	5293

- Sur l'année 2017

Type de prestation	Intitulé Code nomenclature	Numéro Code nomenclature	Total Facturation en euros HT
Consultation juridique	Conseil et consultations juridiques « Droit administratif général »	40.01	5760
	Conseil et consultations juridiques « droits des contrats et montages contractuels complexes »	40.06	6160
	Conseil et consultations juridiques « Fonction Publique »	40.07	0
	Conseil et consultations juridiques « urbanisme »	40.08	0
	Conseil et consultations juridiques marchés publics	40.09	3360
Consultation en vue d'une procédure	Conseil et consultations juridiques « Droit administratif général »	40.01	1360
	Conseil et consultations juridiques « droits des contrats et montages contractuels complexes »	40.06	1440
	Conseil et consultations juridiques « Fonction Publique »	40.07	0
	Conseil et consultations juridiques « urbanisme »	40.08	0
	Conseil et consultations juridiques marchés publics	40.09	4640
Représentation légale	Contentieux dans le domaine administratif général	40.02	4800
	Contentieux dans le domaine des montages contractuels complexes	40.10	6240
	Contentieux dans le domaine de l'urbanisme	40.12	0
	Contentieux des marchés publics	40.13	10160

- Sur l'année 2018

Type de prestation	Intitulé Code nomenclature	Numéro Code no- menclature	Total facturation en euros HT
Consultation juridique	Conseil et consultations juridiques « Droit administratif général »	40.01	1760
	Conseil et consultations juridiques « droits des contrats et montages contractuels complexes »	40.06	4880
	Conseil et consultations juridiques « Fonction Publique »	40.07	0
	Conseil et consultations juridiques « urbanisme »	40.08	0
	Conseil et consultations juridiques marchés publics	40.09	240
Consultation en vue d'une procédure	Conseil et consultations juridiques « Droit administratif général »	40.01	8080
	Conseil et consultations juridiques « droits des contrats et montages contractuels complexes »	40.06	0
	Conseil et consultations juridiques « Fonction Publique »	40.07	0
	Conseil et consultations juridiques « urbanisme »	40.08	0
	Conseil et consultations juridiques marchés publics	40.09	7760
Représentation légale	Contentieux dans le domaine administratif général	40.02	7360
	Contentieux dans le domaine des montages contractuels complexes	40.10	11440
	Contentieux dans le domaine de l'urbanisme	40.12	0
	Contentieux des marchés publics	40.13	20973

- Sur l'année 2019

Type de prestation	Intitulé Code nomenclature	Numéro Code nomenclature	Total facturation en euros HT
Consultation juridique	Conseil et consultations juridiques « Droit administratif général »	40.01	7600
	Conseil et consultations juridiques « droits des contrats et montages contractuels complexes »	40.06	5600
	Conseil et consultations juridiques « Fonction Publique »	40.07	0
	Conseil et consultations juridiques « urbanisme »	40.08	160
	Conseil et consultations juridiques marchés publics	40.09	9440
Consultation en vue d'une procédure	Conseil et consultations juridiques « Droit administratif général »	40.01	8560
	Conseil et consultations juridiques « droits des contrats et montages contractuels complexes »	40.06	0
	Conseil et consultations juridiques « Fonction Publique »	40.07	0
	Conseil et consultations juridiques « urbanisme »	40.08	0
	Conseil et consultations juridiques marchés publics	40.09	4000
Représentation légale	Contentieux dans le domaine administratif général	40.02	1120
	Contentieux dans le domaine des montages contractuels complexes	40.10	13440
	Contentieux dans le domaine de l'urbanisme	40.12	0
	Contentieux des marchés publics	40.13	16542,44

- Sur l'année 2020

Type de prestation	Intitulé Code nomenclature	Numéro Code nomenclature	Total facturation en euros HT
Consultation juridique	Conseil et consultations juridiques « Droit administratif général »	40.01	0
	Conseil et consultations juridiques « droits des contrats et montages contractuels complexes »	40.06	0
	Conseil et consultations juridiques « Fonction Publique »	40.07	0
	Conseil et consultations juridiques « urbanisme »	40.08	320
	Conseil et consultations juridiques marchés publics	40.09	5120
Consultation en vue d'une procédure	Conseil et consultations juridiques « Droit administratif général »	40.01	1120
	Conseil et consultations juridiques « droits des contrats et montages contractuels complexes »	40.06	0
	Conseil et consultations juridiques « Fonction Publique »	40.07	0
	Conseil et consultations juridiques « urbanisme »	40.08	0
	Conseil et consultations juridiques marchés publics	40.09	8320
Représentation légale	Contentieux dans le domaine administratif général	40.02	8800
	Contentieux dans le domaine des montages contractuels complexes	40.10	4000
	Contentieux dans le domaine de l'urbanisme	40.12	0
	Contentieux des marchés publics	40.13	10160

- Sur l'année 2021

Type de prestation	Intitulé Code nomenclature	Numéro Code nomenclature	Total facturation en euros HT
Consultation juridique	Conseil et consultations juridiques « Droit administratif général »	40.01	1920
	Conseil et consultations juridiques « droits des contrats et montages contractuels complexes »	40.06	1760
	Conseil et consultations juridiques « Fonction Publique »	40.07	0
	Conseil et consultations juridiques « urbanisme »	40.08	0
	Conseil et consultations juridiques marchés publics	40.09	2880
Consultation en vue d'une procédure	Conseil et consultations juridiques « Droit administratif général »	40.01	320
	Conseil et consultations juridiques « droits des contrats et montages contractuels complexes »	40.06	0
	Conseil et consultations juridiques « Fonction Publique »	40.07	0
	Conseil et consultations juridiques « urbanisme »	40.08	0
	Conseil et consultations juridiques marchés publics	40.09	3840
Représentation légale	Contentieux dans le domaine administratif général	40.02	3680
	Contentieux dans le domaine des montages contractuels complexes	40.10	0
	Contentieux dans le domaine de l'urbanisme	40.12	0
	Contentieux des marchés publics	40.13	5120
	TOTAL	/	8800

Il résulte de ce qui précède que chacune des catégories de prestations de conseil juridique prises séparément n'excèdent jamais les seuils de 25 000 € HT ou de 40 000 € HT en fonction de la période considérée.

Il résulte de ce qu'il précède que les observations de la chambre concernant les marchés de prestations juridiques ne conduisent pas à identifier des irrégularités dans les procédures suivies par la commune pour attribuer ces contrats.

Sur le caractère ciblé des prestations fournies à la commune

Au regard des tableaux synthétiques reproduits au point précédent, il apparaît que les prestations de conseil des cabinets Francis Lefebvre et Fiducial Legal sont majoritairement circonscrites au droit des contrats aux montages contractuels complexes, ainsi qu'au droit des marchés publics.

Ainsi d'autres cabinets d'avocats fournissent des prestations juridiques à la commune pour des matières autres que celles précitées, telles que le droit de la fonction publique, le droit de l'urbanisme.

En conclusion il apparaît que les seuils européens de mise en concurrence ne sont jamais atteints. Cela justifie le montant des prestations « hors marchés ».

Par ailleurs il doit être indiqué que la commune veille à ne pas contracter systématiquement avec un même opérateur économique alors même qu'elle est dispensée, pour certains de ces marchés, de toute publicité et mise en concurrence.

Bien plus, les prestations juridiques délivrées à la commune durant les années 2014 et 2015 par les cabinets visés ne sont pas « hors marché ».

Pour autant et bien que la commune n'y soit pas contrainte par le code de la commande publique au regard des règles de computation de seuils elle suivra la recommandation de la chambre sur la mise en œuvre d'une procédure non formalisée de mise en concurrence des prestations juridiques, en prenant le temps nécessaire à une bonne définition des besoins afin de bien identifier par anticipation les secteurs de compétences dont elle a besoin selon la logique des lots évoqués par la Chambre.

Il est enfin à noter que les tarifs pratiqués par ses conseils restent extrêmement modérés par rapport à ce qui se pratique sur le marché des conseils juridiques d'autant, comme la Chambre le reconnaît dans son rapport, que ses conseils ont en particulier permis à la Commune de récupérer 7,5 millions d'euros, comme il l'avait indiqué dans le cadre de la résiliation du bail Soprano ou près de 2 millions d'euros au total sur la durée du Partenariat public privé (PPP) auprès de l'État dans le cadre du recours gracieux gagné sur l'éligibilité au FCTVA des dépenses de renouvellement de voirie dans le cadre du PPP.

Il convient enfin de noter les recours gracieux gagnés par la Commune contre l'État qui lui permettra d'encaisser plus de 2,1 millions d'euros que l'État avait omis de verser à la Commune au titre du dispositif d'aide financière aux maires bâtisseurs.

S'agissant des prothèses dentaires, il s'agit de commandes difficiles à prévoir puisqu'elles dépendent de patients et du nombre de dentistes, qui sont plus de six praticiens différents sur la période.

La Commune au terme d'un dialogue exigeant avec les praticiens médicaux a compris l'importance que chaque praticien puisse adapter à son patient la prothèse la plus adaptée à sa bouche.

Ces dispositifs médicaux sur-mesure exige à la fois une totale complémentarité entre le praticien et le prothésiste avec le besoin du patient et s'accommodent mal de la standardisation et de l'uniformisation des prothèses.

Dans ce cadre, les achats ont été traités, comme le permet la réglementation, en unité fonctionnelle. Au vu des montants concernés la Commune a procédé à une mise en concurrence informelle pour chaque patient.

6.3 *L'exercice perfectible de la fonction achat*

La Commune prend acte avec intérêt de l'approche de la Chambre sur la répartition de l'attribution de la globalité des marchés de la période même si l'extraction de quelques entreprises présente une dimension un peu caricaturale et sans réelle pertinence.

La Commune prend acte et partage les remarques de la Chambre sur la nécessité d'allotir autant que faire se peut ses commandes afin de favoriser l'accès à la Commande publique des très petites entreprises.

Elle souligne à cet égard l'important travail réalisé dans le cadre de la nomenclature qui lui sert de base, pour l'organisation de ses achats. À cet égard, elle indique que l'actualisation permanente de cette nomenclature et la recherche

systematique du niveau le plus petit du secteur économique de l'achat pour permettre aux très petites entreprises d'accéder à la Commande publique témoigne de cette volonté à laquelle répond bien évidemment l'allotissement des marchés formalisés.

Dès lors, elle entend également affirmer auprès de la Chambre que les choix qui sont effectués dans ses différents marchés sont pertinents en terme de périmètre, et de métiers pour tenir compte d'une gestion technique optimisée de ses achats mais aussi d'une économie de moyens et de deniers publics. Il est évident que le morcellement excessif des marchés entraîne des coûts de coordination technique et administrative qui peuvent vite devenir importants et que l'organisation du personnel communal ne permet pas forcément de contenir.

La Commune est donc soucieuse de s'interroger systématiquement en amont sur le périmètre de ses marchés et sur la question de l'allotissement et s'engage d'ailleurs à poursuivre cette approche, sans partager l'analyse de la Chambre sur l'éventuelle insuffisance de cet allotissement.

Elle indique d'ailleurs que la Chambre globalise en les additionnant les montants des achats effectués auprès de certains prestataires, alors même que l'on peut parfaitement justifier de l'identification de marchés séparés par nature ou par unités fonctionnelles et par code nomenclature pour ces achats, nécessitant une commande pour chaque prestation ou groupe de prestations, permettant ainsi d'ouvrir, le cas échéant, à de petites entreprises l'accès aux commandes de la Collectivité.

En revanche, dans certains cas, l'allotissement est une fausse bonne idée qu'une

approche purement théorique conduit à défendre.

Ainsi la Commune persiste dans son analyse concernant la réalisation en milieu occupé de la reconstruction de tout un groupe scolaire dans un site enclavé, avec une circulation aux abords considérable, qui aurait rendu dangereuse une approche en lots séparés mais également risquée et coûteuses à terme.

Les exigences très fortes de coordination, les plannings qui doivent s'enchaîner pour éviter les surcoûts et responsabilités, mais aussi les impacts d'un lot sur l'autre, exigeant, de façon impérieuse, le recours à un marché en entreprise générale ce que la Chambre n'a pas perçu. Sur ce point, la Commune réfute absolument l'analyse théorique de la Chambre, que le Préfet en charge du contrôle de légalité n'a pas partagé au regard des arguments présentés par la Commune.

La Ville, habituée à gérer d'importants marchés de travaux, ce que la Chambre reconnaît, et qui n'a pas hésité à réaliser la Maison des Arts en marchés à lots séparés avec plus de vingt lots ne craint pas d'affirmer que l'analyse par trop théorique de la Chambre est erronée sur ce point, et se révélerait coûteuse pour la Collectivité.

Il en est de même du marché de maintenance des installations techniques qui permet par sa nature assez homogène et son ampleur de bénéficier d'une permanence de l'entreprise et d'une réactivité avec des coûts maîtrisés, et d'un pilotage des dépenses énergétiques nécessaire et efficace, ce que reconnaît explicitement la Chambre.

Là encore, l'analyse purement théorique de la Chambre n'est pas partagée par

la Collectivité qui doit gérer ses bâtiments en conciliant efficacité et réactivité technique, expertise et maîtrise des coûts financiers, ce que permet le périmètre actuellement retenu par la Collectivité.

L'analyse de la Chambre s'apparente sur ce point à une appréciation d'opportunité, éloignée de la réalité tant technique que financière.

La même observation doit être faite sur le marché d'entretien, de maintenance, de rénovation et d'aménagement sur l'ensemble des ouvrages bâtis qui permet à la Commune, du fait de l'ampleur de son patrimoine bâti, de bénéficier d'une entreprise disposant des compétences pour assurer la gestion des travaux nécessaires, qu'ils soient requis par des dysfonctionnements parfois urgents, ou qu'ils fassent l'objet d'une programmation pour maintenir à niveau les installations.

La Commune maintient pour les mêmes raisons son analyse sur le périmètre des deux autres marchés et ne partage pas les analyses théoriques de la Chambre sur les marchés analysés pour des raisons d'optimisation tant juridiques, financières que de nature technique qui ont conduit à caler le périmètre des prestations confiées de cette manière, et qu'elle entend poursuivre.

Elle s'engage toutefois à s'interroger systématiquement sur le bon périmètre des prestations et à allouer chaque fois que l'intérêt de la Collectivité, la nature des prestations à réaliser, l'économie de moyens et de deniers publics et la capacité de coordination de la Collectivité justifient l'allotissement, qui est de bonne politique lorsqu'il est justifié.

6.3.3– L'amélioration de la définition préalable du besoin

La Commune prend acte et partage le constat de la Chambre sur la nécessité de veiller à la qualité de la définition préalable du besoin.

L'intervention d'un acheteur disposant d'une véritable formation, récemment recruté, pour remplacer celui qui, après plusieurs années d'un travail efficace, a quitté la Collectivité, permettra de reprendre, sur ces sujets qu'il faut sans cesse surveiller, un dialogue fructueux avec les services.

La Commune se félicite toutefois avec la Chambre de la très faible part - 1 % - des achats supplémentaires « hors marché » qui sont parfois liés à l'ignorance de l'existence du marché en cours par le service auteur de la commande, autant qu'à la définition initiale du besoin, qui n'a pas intégré ce besoin, le plus souvent en cours d'exécution du marché.

La Commune attachée à ces exigences poursuivra sans relâche auprès de l'ensemble des services ce travail de sensibilisation aux règles de bon fonctionnement des achats et de respect des procédures et se conformera aux attentes de la Chambre pour intégrer aux marchés en cours ces commandes ou mieux consolider en amont les besoins des différents services pour réduire autant que possible ce phénomène.

6.4 - Les contrats spécifiques

La Commune se félicite de l'analyse de la Chambre concernant le BEA conclu avec la société Soprano et sa résiliation par la Ville qu'elle entérine. La Chambre note que le BEA inclut les loyers donc l'amortissement de l'équipement réalisé par le titulaire du

BEA, ce qui explique son montant. Elle confirme que la résiliation par la commune, a constitué pour celle-ci un gain financier de 7 millions d'euros environ, ce que son étude préalable avait mis en évidence du fait d'une bonne stratégie d'exploitation juridique des clauses contractuelles (« indemnité contractuelle ») qui lui étaient favorables, ce que seule la bonne connaissance du contrat pouvait permettre d'anticiper.

La Commune prend acte de l'analyse de la Chambre sur la résiliation de la délégation de service public du parking de la halle.

Elle s'efforcera de bâtir un compte d'exploitation analytique pour mieux retracer l'intérêt financier de l'exploitation en régie, même si la gratuité actuelle d'une heure limite très fortement les recettes potentielles du parking.

La Commune prend acte de l'analyse de la chambre sur la délégation de service public de marché et prendra en compte les remarques dans le cadre de l'actuel mais aussi de la nouvelle convention qui fera prochainement l'objet d'une remise en concurrence.

La Commune prend acte de l'analyse de la Chambre sur la délégation du parking cœur de ville et du BEA du Centre administratif municipal mais aussi sur le bail à constructions du Racing et se félicite du fait qu'ils n'appellent pas de remarques de sa part.

Elle continue de ne pas partager, au-delà des normes comptables, l'analyse de la chambre sur la dette vis-à-vis du Racing, préférant considérer qu'il s'agit de produits constatés d'avance mais renseignera l'annexe A 2.2.

S'agissant du PPP, la Commune se félicite du constat de la Chambre sur le parfait suivi du contrat qui n'appelle de sa part aucune remarque et mentionne seulement l'erreur de la Chambre sur la dette résiduelle qui à fin 2020 n'est pas de 26,9 millions mais de 17 369 033 euros TTC soit 14 519 817 euros HT. La Chambre comptait, sans doute abusivement, dans les dettes, le montant des engagements pluriannuels contractuels de fonctionnement, ce qui n'est pratiqué pour aucun autre contrat.

S'agissant du marché de performance énergétique, la Commune se félicite de l'analyse de la Chambre sur l'anticipation de la Commune concernant les coûts de l'énergie.

La Commune entend ici préciser que la régularité des processus d'attribution des contrats spécifiques a été en son temps examinée tant par le contrôle de la légalité que par les contrôles précédents et qu'aucune remarque n'a été apportée. De manière plus particulière, elle entend apporter les précisions suivantes.

6.4.1.1 – Le contrat de Bail Emphytéotique Administratif avec la société SOPRANO et sa résiliation anticipée.

La Ville prend acte de la remarque de la Chambre sur l'absence de mention de la garantie de loyer dans l'annexe du compte administratif sur la période même si elle note que les loyers ayant toujours été acquittés, cette garantie s'est avérée purement formelle.

La Commune confirme par ailleurs l'analyse de la Chambre sur la justification

financière du Bail Emphytéotique Administratif (BEA) et du montage retenu, avec l'inclusion des loyers qui correspond à l'amortissement de l'équipement.

6.4.1.2 – La délégation de service public du parking souterrain de la Halle reprise en régie

La Commune entend juste préciser que l'exploitation du parking voit son équilibre financier fortement impacté par la décision de laisser la première heure de stationnement gratuite dans le but de favoriser la fréquentation du marché objectif parfaitement atteint.

6.4.1.3– La délégation de service public pour l'exploitation du marché de la Halle

La Commune prend acte de la remarque de la Chambre sur l'assujettissement partiel de la subvention à la TVA pour la quote-part correspondant au loyer.

Elle conduira en lien avec ses conseils une étude fiscale pour permettre, à l'occasion de la conclusion du nouveau contrat de délégation de service public, et le plus rapidement possible, les modalités de mise en œuvre de cet assujettissement éventuel.

6.4.2 – La délégation pour le parking Cœur de Ville

Le constat de la Chambre, positif pour la concession du Parking Cœur de Ville, n'appelle pas de remarque.

6.4.3 – Le Bail Emphytéotique Administratif (BEA) pour les locaux de la mairie (CAM)

La Commune prend acte de l'analyse positive de la Chambre sur le BEA (bail emphytéotique administratif) du centre administratif municipal qui se termine prochainement.

6.4.4 – Le bail à construction du centre d'entraînement et de formation du Racing Club 92

La Commune prend acte du constat effectué par la Chambre sur le bail à construction et ses avenants. Elle indique qu'elle répondra à la demande de la Chambre de compléter l'annexe A-22 du Compte administratif même si elle ne considère pas ses loyers payés d'avance comme une dette assimilable à ses autres engagements financiers mais comme une opportunité financière positive.

6.4.5 Le contrat de partenariat public privé (PPP) avec la société PLESSENTIEL

La Commune prend acte de l'analyse positive effectuée par la Chambre sur le partenariat public privé conclu avec Plessentiel et sur la maîtrise juridique et financière du suivi du contrat.

6.4.6 – Le marché de performance énergétique (MPE)

La Commune prend acte de l'analyse positive du marché de performance énergétique faite par la Chambre et des résultats considérables obtenus en matière de

prix de l'énergie (65 % d'économie) qui ont permis grâce à cette anticipation et à celle du PPP de stabiliser la facture communale malgré l'explosion des prix de l'énergie.

6.4.7 La commission de délégation de services publics locaux et la commission du contrôle financier

La Commune prend acte des observations de la Chambre sur les délais théoriques de présentation des comptes de délégataires.

Elle rappelle toutefois que contractuellement, ses partenaires n'ont pas créé de société dédiée, ce qui n'est d'ailleurs pas obligatoire, et que la transmission de leur compte pour être en phase avec leurs règles internes se fait après l'approbation de leurs propres comptes au plus tôt en juin de l'année suivante, ce qui explique le décalage relevé par la Chambre.

Elle rappelle qu'elle a déjà sollicité les délégataires pour que leurs comptes soient transmis plus tôt mais note que les délais théoriques ne tiennent pas compte des procédures internes aux sociétés privées pour valider leurs comptes de l'exercice précédent.

Par ailleurs, la Commune indique qu'au vu de l'ampleur des documents transmis, théoriquement pendant la période estivale et compte-tenu de la nécessité de leur appréhension par les services municipaux avant leur présentation au Conseil Municipal, il est difficile d'espérer améliorer les délais actuels, même si elle s'y efforcera.

En revanche la Commune même si elle juge qu'elle fait double emploi avec la

CCSPL (Commission de Consultation des Services Publics Locaux) prend acte de la remarque de la Chambre et procédera à la création de la Commission du Contrôle Financier.

Enfin, la Commune prendra l'attache d'autres collectivités ayant institué la commission de contrôle financier et disposant d'un retour d'expérience pour la créer, l'installer et la faire fonctionner le cas échéant comme le suggère la Chambre en se réunissant en même temps que la Commission consultative des services publics locaux

7 – Un suivi insuffisant des associations

7.1 – Les subventions aux associations

La Commune prend acte des observations de la Chambre sur sa politique en direction des associations.

Elle se félicite du constat opéré sur l'aide de la Commune, près de deux fois plus importante par habitant, 115 € contre 62 €, que celle versée par les communes comparables de la petite couronne parisienne.

La Commune prend acte des observations de la Chambre tant sur les subventions exceptionnelles que sur les obligations des associations eu égard aux avantages en nature qui leur sont consentis.

Une demande écrite leur sera adressée en ce sens.

La Commune indique par ailleurs qu'elle poursuivra sa politique d'audit des comptes des associations par un tiers afin de mieux contrôler le bon usage de ses subventions.

7.2 - L'association Plessis Arts et Loisirs

La Commune prend acte de l'analyse de la Chambre sur le fonctionnement du Plessis Arts et Loisirs, l'une relative aux activités communales, l'autre concernant son activité pour le Territoire.

La Commune confirme avoir procédé à l'encaissement des contributions exigées par délibération du Conseil Municipal pour le fonctionnement de la Maison des Arts au titre des exercices 2018 à 2020 ainsi que l'appel prévisionnel pour 2021. Il est à noter que l'association étant à jour de ses dettes, la Commune n'est donc pas en risque.

Toutefois, sensible à cette situation, la Commune a décidé d'engager un audit financier et fonctionnel de l'association pour fixer avec elle les grandes orientations des années à venir et le cadre financier y compris la maîtrise de son activité théâtrale dans le cadre financier qu'impose le Territoire, dans l'ensemble immobilier construit en Maitrise d'Ouvrage unique.

7.3 – L'association Racing Club de France Rugby

La Commune prend acte des observations de la Chambre et saisira l'association pour qu'elle régularise la situation, certainement issue d'une répartition entre les différentes entités du groupe. La Ville mentionnera dans un courrier adressé à l'association les observations communiquées par la Chambre qui concernent son fonctionnement et en assurera le suivi.

7.4 – L'association du Football Club du Plessis-Robinson (FCPR)

La Ville prend acte des observations de la Chambre et indique qu'elle va conduire un audit financier confié à un tiers avant de mettre en place une nouvelle convention pluriannuelle.

4- L'exercice irrégulier de la Compétence Aménagement

Vous considérez que, depuis le 1^{er} janvier 2018, la Commune exerce sans droit la compétence définition, création et réalisation d'opérations d'aménagement, au motif que des « *actions immobilières sont menées dans une cohérence d'ensemble* ».

Vous relevez en ce sens l'existence d'actions d'aménagement qui seraient « *nombreuses et coordonnées* » et qui s'inscriraient dans le cadre d'une « *volonté d'aménager affirmée et formalisée* ».

Ce dessein serait matérialisé par le contenu du plan local d'urbanisme et la motivation de certaines délibérations portant sur les opérations foncières.

Pourtant, le seul fait que la commune réalise des acquisitions et de cessions immobilières dans le respect du PADD et des OAP du PLU ne permet pas de caractériser l'exercice par la commune de la compétence « *définition, création et réalisation d'opérations d'aménagement* », dévolue à l'EPT lorsque l'opération n'est pas d'intérêt métropolitain.

1. En premier lieu, vous noterez que toute opération immobilière n'est pas une opération d'aménagement. Il est en réalité nécessaire de procéder à une analyse au cas par cas de chaque opération pour pouvoir déterminer si elle s'inscrit ou non dans le cadre de la compétence des établissements publics territoriaux.

Pour déterminer si une opération immobilière relève ou non de la compétence « *définition, création et réalisation d'opérations d'aménagement* », il convient que celle-ci réponde à la qualification d'opération d'aménagement telle que définie par le

législateur et complétée par la jurisprudence et la doctrine. Les critères qui en résultent permettent de dresser une grille d'analyse précise, mettant en évidence que toute opération immobilière n'est pas, au seul motif qu'elle répond à un des objectifs de l'article L. 300-1 du code de l'urbanisme, une opération d'aménagement relevant de la compétence des établissements publics territoriaux (1).

Cette grille d'analyse tend à démontrer que les opérations d'acquisitions et de cessions réalisées depuis le 1^{er} janvier 2018 par la Commune ne sont nullement entachées d'un vice d'incompétence. Bien plus, la commune ne saurait être contrainte de « *cesser toutes les opérations d'acquisitions ou cessions dans les secteurs faisant l'objet d'un plan masse, d'une OAP ou d'un périmètre d'étude au PLU* », sauf à défendre une interprétation très attractive de la notion d'aménagement qui est non seulement non fondée en droit mais surtout totalement irréaliste. En tout état de cause, il sera reconnu par la Chambre que les interventions foncières de la commune ne s'inscrivent pas dans un champ concurrentiel (2).

Enfin, quand bien même vous persisteriez à considérer que ces interventions foncières constituent des opérations d'aménagement relevant de la compétence exclusive de l'EPT, cet exercice sans droit ne saurait conduire à un transfert automatique des actifs, ni à une entrée de l'EPT au capital de la SEMPLO et de la SPL 92 (3).

1. Sur les critères de qualification d'une opération d'aménagement

Aux termes de l'article L. 5219-5 IV du CGCT, la métropole du Grand Paris et, le cas échéant, les EPT, exercent de plein droit, en lieu et place des communes membres, la compétence définition, création et réalisation d'opérations d'aménagement définie à l'article L. 300-1 du code de l'urbanisme.

La compétence transférée aux EPT par la loi n° 2015-991 du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République est donc strictement délimitée.

(1) Le groupement de recherche sur les institutions et le droit de l'aménagement, de l'urbanisme et de l'habitat est un groupe d'intérêt public de recherche créé par arrêté interministériel du 28 mai 1996 pour le développement de la recherche juridique et institutionnelle dans les domaines de l'aménagement du territoire, de l'urbanisme et de l'habitat qui a été chargé de réaliser une étude sur la notion d'aménagement, cette notion apparaissant comme centrale dans la détermination des compétences des EPF

La référence à un « *exercice irrégulier de la compétence aménagement* » laquelle regroupe les notions d'opération et d'action d'aménagement est approximative sinon excessive, dans la mesure où la loi ne prévoit pas le transfert d'une compétence « aménagement », mais seulement le transfert « de la définition, de la création et de la réalisation d'opérations d'aménagement » :

« II. – La métropole du Grand Paris est soumise au chapitre VII du présent titre Ier, sous réserve des dispositions du présent chapitre. Elle exerce de plein droit, en lieu et place de ses communes membres, les compétences suivantes :

1° A compter du 1er janvier 2017, en matière d'aménagement de l'espace métropolitain :

a) Elaboration du schéma de cohérence territoriale ; définition, création et réalisation d'opérations d'aménagement d'intérêt métropolitain mentionnées à l'article L. 300-1 du code de l'urbanisme ; actions de restructuration urbaine d'intérêt métropolitain ; actions de valorisation du patrimoine naturel et paysager ; constitution de réserves foncières d'intérêt métropolitain » (article L. 5219-1 du code général des collectivités territoriales)

« IV. – L'établissement public territorial exerce de plein droit, en lieu et place des communes membres, les compétences prévues au II de l'article L. 5219-1 du présent code, soumises à la définition d'un intérêt métropolitain mais non reconnues comme telles.

S'agissant de la compétence en matière de définition, de création et de réalisation d'opérations d'aménagement définies à l'article L. 300-1 du code de l'urbanisme, énoncée au a du 1° du II de l'article L. 5219-1 du présent code, le délai prévu au deuxième alinéa du III de l'article L. 5211-5 pour l'adoption des délibérations

concordantes de l'établissement public territorial et de ses communes membres fixant les conditions financières et patrimoniales du transfert des biens immobiliers est porté à deux ans à compter de la définition de l'intérêt métropolitain » (article L. 5219-5 du code général des collectivités territoriales).

Il est à noter que le Territoire n'a ni entendu identifier sur la commune du Plessis-Robinson d'opérations d'aménagement, ni n'a engagé de quelque manière que ce soit de démarches en vue de délibérer dans ce sens comme cela a pu être fait pour d'autres communes du territoire pour la définition, la gestion et la réalisation de telles opérations.

En conséquence, au regard des dispositions législatives précitées, pour conclure que la commune exerce une compétence qui ne lui appartient plus, il est nécessaire que les opérations immobilières en cause soient qualifiées d' « opérations d'aménagement ».

Si, comme le relève le GRIDAUH¹, « la notion d'aménagement apparaît en effet comme une notion dont l'interprétation est à géométrie variable, modelée en fonction de l'outil auquel elle est destinée, des différentes législations dans le cadre desquelles elle est utilisée, ce qui la rend d'autant plus difficile à appréhender », l'étude de la jurisprudence et de la doctrine en la matière permet de dégager des critères précis permettant de déterminer dans quelles circonstances une intervention foncière est une opération d'aménagement relevant de la compétence des EPT, et dans quelles conditions une intervention foncière n'est qu'une opération immobilière pour laquelle les communes restent compétentes.

L'analyse par la Chambre de la doctrine et de la jurisprudence la conduit à considérer que :

« Selon la doctrine, la jurisprudence et les institutions qualifiées comme le

(1) Le groupement de recherche sur les institutions et le droit de l'aménagement, de l'urbanisme et de l'habitat est un groupe d'intérêt public de recherche créé par arrêté interministériel du 28 mai 1996 pour le développement de la recherche juridique et institutionnelle dans les domaines de l'aménagement du territoire, de l'urbanisme et de l'habitat qui a été chargé de réaliser une étude sur la notion d'aménagement, cette notion apparaissant comme centrale dans la détermination des compétences des EPT

Gridauh, la qualification d'opération d'aménagement au sens de l'article L. 300-1 du code de l'urbanisme suppose que deux critères soient réunis :

- *Un critère finaliste : l'objet de l'opération est de répondre à l'un des objectifs visés par l'article (projet urbain, politique de l'habitat, politique économique) ;*

- *Un critère matériel : l'aménagement prend la forme d'actions ou d'opérations conduites par la puissance publique ou autorisées par elle »*
(par. 144, p. 36).

Ces deux critères sont insuffisants pour qualifier une opération immobilière d'opération d'aménagement.

Tout au plus, et encore pas totalement, la réunion de ces critères permet d'identifier ce qu'est « *l'aménagement* » ou ce que sont « *les actions ou opérations d'aménagement* » au sens de l'article L. 300-1 du code de l'urbanisme.

En réalité la Chambre ne présente pas une synthèse de la doctrine et de la jurisprudence sur le sujet, mais se limite à paraphraser les dispositions de l'article L 300-1.

	Article L. 300-1	CRC
Al. 1	Les actions ou opérations d'aménagement ont pour objets de mettre en œuvre un projet urbain, une politique locale de l'habitat, d'organiser la mutation, le maintien, l'extension ou l'accueil des activités économiques, de favoriser le développement des loisirs et du tourisme, de réaliser des équipements collectifs ou des locaux de recherche ou d'enseignement supérieur, de lutter contre l'insalubrité et l'habitat indigne ou dangereux, de permettre le renouvellement urbain, de sauvegarder ou de mettre en valeur le patrimoine bâti ou non bâti et les espaces naturels, notamment en recherchant l'optimisation de l'utilisation des espaces urbanisés et à urbaniser.	« Un critère finaliste : l'objet de l'opération est de répondre à l'un des objectifs visés par l'article (projet urbain, politique de l'habitat, politique économique) »
Al. 2	L'aménagement, au sens du présent livre, désigne l'ensemble des actes des collectivités locales ou des établissements publics de coopération intercommunale qui visent, dans le cadre de leurs compétences, d'une part, à conduire ou à autoriser des actions ou des opérations définies dans	« Un critère matériel : l'aménagement prend la forme d'actions ou d'opérations conduites par la puissance publique ou autorisées par elle »

² X. Couton, *Concession d'aménagement*, JurisClasseur Collectivités territoriales, Fasc. 1236

³ X. Couton, L. Santoni, *20 après Chamonix Mont-Blanc, qu'est devenue la notion d'« opération d'aménagement » ?*, Construction-Urbanisme, avril 2014

⁴ P. Gianni et G. Lemée, « Action » ou opération » d'aménagement ? Etudes Foncières n° 75, juin 1997

	l'alinéa précédent et, d'autre part, à assurer l'harmonisation de ces actions ou de ces opérations.	

Or, c'est justement parce que les dispositions de l'article L. 300-1 du code de l'urbanisme sont, au terme d'une doctrine unanime, insuffisantes pour caractériser une opération d'aménagement, qu'une telle qualification ne peut être retenue qu'au terme d'une analyse rigoureuse de chaque opération à l'aune des critères dégagés par la jurisprudence.

Notons tout d'abord qu'il est impossible aujourd'hui de qualifier une opération d'aménagement à la seule lecture du code de l'urbanisme, comme le relevait la doctrine autorisée :

« la difficulté réside néanmoins dans l'absence de définition de la notion d'aménagement elle-même, et ipso facto d'opération d'aménagement »². En conséquence, « l'article L. 300-1 ne suffit donc pas à définir le contenu de l'aménagement, et le fait qu'il évoque à la fois des actions et des opérations d'aménagement conduit d'ailleurs instinctivement à considérer que d'autres critères doivent être mis en œuvre pour qualifier l'opération d'aménagement »³.

Ainsi, « en l'absence de définition précise de la notion d'opération d'aménagement donnée par les textes en vigueur, l'on peut essayer de la cerner à travers les pratiques observées »⁴.

² X. Couton, *Concession d'aménagement*, JurisClasseur Collectivités territoriales, Fasc. 1236

³ X. Couton, L. Santoni, *20 après Chamonix Mont-Blanc, qu'est devenue la notion d'« opération d'aménagement » ?*, Construction-Urbanisme, avril 2014

⁴ P. Gianni et G. Lemée, *« Action » ou opération » d'aménagement ?* Etudes Foncières n° 75, juin 1997

Même le Conseil d'Etat soulève « *l'imprécision des notions "d'aménagement", d'"opération" et d'"action" figurant aux articles L. 210-1 et L. 300-1 du code de l'urbanisme* »⁵.

Avant de vous faire part de nos observations sur la qualification juridique attachée aux opérations immobilières menées par la commune, il semble indispensable que la Chambre ne néglige pas les critères qui sont utilisés par les juridictions administratives pour aboutir à la qualification d'opération d'aménagement.

S'il existe bien un « critère finaliste », les opérations d'aménagement étant définies par le code de l'urbanisme par leur objet **(1.1)**, il faut cependant que l'opération immobilière en cause répondent à certaines caractéristiques **(1.2)**.

1.1 Sur le critère finaliste de l'article L. 300-1 du code de l'urbanisme

L'article L. 300-1 du code de l'urbanisme prévoit que :

« Les actions ou opérations d'aménagement ont pour objets de mettre en œuvre un projet urbain, une politique locale de l'habitat, d'organiser la mutation, le maintien, l'extension ou l'accueil des activités économiques, de favoriser le développement des loisirs et du tourisme, de réaliser des équipements collectifs ou des locaux de recherche ou d'enseignement supérieur, de lutter contre l'insalubrité et l'habitat indigne ou dangereux, de permettre le renouvellement urbain, de sauvegarder ou de mettre en

⁵ Conseil d'Etat, *Le droit de préemption*, Etude adoptée par l'Assemblée générale du Conseil d'Etat le 6 décembre 2007, La Documentation Française, 2008, p. 22).

valeur le patrimoine bâti ou non bâti et les espaces naturels, notamment en recherchant l'optimisation de l'utilisation des espaces urbanisés et à urbaniser.

L'aménagement, au sens du présent livre, désigne l'ensemble des actes des collectivités locales ou des établissements publics de coopération intercommunale qui visent, dans le cadre de leurs compétences, d'une part, à conduire ou à autoriser des actions ou des opérations définies dans l'alinéa précédent et, d'autre part, à assurer l'harmonisation de ces actions ou de ces opérations ».

On constate d'emblée, à la lecture de cet article, que « *la question de la distinction des actions et opérations d'aménagement n'est nullement simplifiée par la lecture de la définition que donne l'article L. 300-1 du code de l'urbanisme de l'aménagement* »⁶.

Le « critère finaliste » que la Chambre évoque concerne indifféremment les « actions » et les « opérations » d'aménagement, ce qui explique qu'une « action » d'aménagement doit nécessairement poursuivre l'un des objectifs mentionnés à l'article L. 300-1 du code de l'urbanisme, sans pour autant constituer une « opération » d'aménagement qui serait réservée à l'EPT.

Suivant l'article L. 300-1 du code de l'urbanisme, une opération d'aménagement se définit donc tout d'abord par son objet : est une opération d'aménagement l'opération qui poursuit l'un des nombreux objectifs listés par cette disposition.

En revanche, ce n'est pas parce qu'une opération immobilière procède de l'un de ces objectifs qu'il s'agit d'une opération d'aménagement. Ainsi, des travaux entrepris dans le but de résorber un logement insalubre ne constituent pas une opération d'aménagement, même si l'article L. 300-1 du code de l'urbanisme vise la lutte contre l'insalubrité (CAA Paris, 17 février 1998, *Commune d'Aubervilliers*, n° 96PA01577).

⁶ P. Gianni et G. Lemée, *op. cit.*

De même, une acquisition foncière justifiée par « *l'aggravation d'un phénomène d'exclusion sociale* », qui correspondrait à une opération menée dans le cadre de la politique locale de l'habitat, ne constitue pas une opération d'aménagement à défaut de « *politique préétablie et coordonnée des actions à réaliser sur des propriétés privées* » (CAA Nancy, 5 février 1998, n° 95NC00277 et 95NC00288).

Aux termes de son analyse, la Chambre considère que le contenu du PLU démontre « l'engagement municipal de maîtriser les objectifs visés à l'article L. 300-1 du code de l'urbanisme ».

Or, « *l'article L. 300-1 du Code de l'urbanisme ne détermine qu'une liste de finalités ou d'objectifs, certes limitative, mais néanmoins tellement étendue qu'il est difficile d'imaginer un objectif ressortant de la compétence de la puissance publique qui ne puisse être rattaché à un titre ou à un autre à l'aménagement* »⁷.

En l'espèce, ni le plan local d'urbanisme (**1.1.1**), ni les délibérations portant sur les opérations foncières (**1.1.2**) ne témoignent d'une « *volonté d'aménager affirmée et formalisée* ».

1.1.1 Sur les dispositions du PLU

Précisément, l'objet d'une opération d'aménagement au sens de l'article L 300-1 du Code de l'urbanisme n'est pas étranger aux considérations d'intérêt général d'une commune et plus spécifiquement au contenu formel des plans locaux d'urbanisme (de compétence communale) tel que fixé par le législateur.

L'article 101-2 du code de l'urbanisme, relatif aux objectifs généraux de la réglementation d'urbanisme prévoit ainsi que :

⁷ X. Couton, *op. cit.*

« Dans le respect des objectifs du développement durable, l'action des collectivités publiques en matière d'urbanisme vise à atteindre les objectifs suivants :

1° L'équilibre entre :

a) Les populations résidant dans les zones urbaines et rurales ;

b) Le renouvellement urbain, le développement urbain et rural maîtrisé, la restructuration des espaces urbanisés, la revitalisation des centres urbains et ruraux, la lutte contre l'étalement urbain ;

c) Une utilisation économe des espaces naturels, la préservation des espaces affectés aux activités agricoles et forestières et la protection des sites, des milieux et paysages naturels ;

d) La sauvegarde des ensembles urbains et la protection, la conservation et la restauration du patrimoine culturel ;

e) Les besoins en matière de mobilité ;

2° La qualité urbaine, architecturale et paysagère, notamment des entrées de ville ;

3° La diversité des fonctions urbaines et rurales et la mixité sociale dans l'habitat, en prévoyant des capacités de construction et de réhabilitation suffisantes pour la satisfaction, sans discrimination, des besoins présents et futurs de l'ensemble des modes d'habitat, d'activités économiques, touristiques, sportives, culturelles et d'intérêt général ainsi que d'équipements publics et d'équipement commercial, en tenant compte en particulier des objectifs de répartition géographiquement équilibrée entre emploi, habitat, commerces et services, d'amélioration des performances énergétiques, de développement des communications électroniques, de diminution des obligations de déplacements motorisés et de développement des transports alternatifs à l'usage individuel de l'automobile ;

4° La sécurité et la salubrité publiques ;

5° La prévention des risques naturels prévisibles, des risques miniers, des risques technologiques, des pollutions et des nuisances de toute nature ;

6° La protection des milieux naturels et des paysages, la préservation de la qualité de l'air, de l'eau, du sol et du sous-sol, des ressources naturelles, de la biodiversité, des écosystèmes, des espaces verts ainsi que la création, la préservation et la remise en bon état des continuités écologiques ;

6° bis La lutte contre l'artificialisation des sols, avec un objectif d'absence d'artificialisation nette à terme ;

7° La lutte contre le changement climatique et l'adaptation à ce changement, la réduction des émissions de gaz à effet de serre, l'économie des ressources fossiles, la maîtrise de l'énergie et la production énergétique à partir de sources renouvelables ;

8° La promotion du principe de conception universelle pour une société inclusive vis-à-vis des personnes en situation de handicap ou en perte d'autonomie dans les zones urbaines et rurales » (article L.101-2 du code de l'urbanisme).

Ces objectifs doivent être respectés lors de l'élaboration de tous les documents d'urbanisme (article L. 132-1 du code de l'urbanisme) et donc des plans locaux d'urbanisme :

« Le plan local d'urbanisme respecte les principes énoncés aux articles L. 101-1 à L. 101-3 » (article L. 151-1 du code de l'urbanisme).

Le PLU contient donc nécessairement des éléments qui correspondent « *aux dispositions de l'article L. 300-1 relatif aux opérations d'aménagement* » (par. 146, p. 36) étant donné la proximité des objectifs assignés aux actions et opérations d'aménagement et aux documents d'urbanisme.

En l'espèce, la « *volonté d'aménager affirmée et formalisée* » de la Commune que vous avez cru identifier serait notamment exprimée dans le rapport de

présentation du PLU, dans les OAP, dans les plans masses et dans les périmètres d'études.

- **Concernant le rapport de présentation du PLU**

L'objet et le contenu du rapport de présentation sont définis par le code de l'urbanisme. Ainsi, le rapport de présentation doit expliquer « *les choix retenus pour établir le projet d'aménagement et de développement durables, les orientations d'aménagement et de programmation et le règlement* » (article L. 151-4 du code de l'urbanisme).

Il doit s'appuyer « *sur un diagnostic établi au regard des prévisions économiques et démographiques et des besoins répertoriés en matière de développement économique, de surfaces et de développement agricoles, de développement forestier, d'aménagement de l'espace, d'environnement, notamment en matière de biodiversité, d'équilibre social de l'habitat, de transports, de commerce, d'équipements et de services* » (même article).

Au regard de cette disposition, il est inévitable que le rapport de présentation vise « la qualité urbaine », la « mixité de l'habitat » ou « l'activité économique » (par. 146 de votre rapport).

Ces éléments, lorsqu'ils sont portés dans le règlement de la consultation, ne sont pas des marqueurs d'une « *volonté d'aménager affirmée et formalisée* », mais simplement des caractéristiques du respect des dispositions législatives en la matière, et ce d'autant que le PLU en vigueur sur le territoire est un PLU communal.

• Concernant les OAP

Il en va de même des orientations d'aménagement et de programmation du PLU communal qui constituent un élément obligatoire du PLU, et concourent selon l'analyse de la Chambre, à « *démontrer l'engagement municipal de maîtriser les objectifs visés à l'article L. 300-1 du code de l'urbanisme* » (par. 150, p. 38).

Concrètement, le PLU communal contient deux OAP (OAP NOVEOS et OAP Quartier Ledoux), dont le contenu résulte encore une fois des exigences législatives qui s'imposent aux communes.

L'article L. 151-6 al. 1^{er} du code de l'urbanisme prévoit ainsi que :

« Les orientations d'aménagement et de programmation comprennent, en cohérence avec le projet d'aménagement et de développement durables, des dispositions portant sur l'aménagement, l'habitat, les transports, les déplacements et, en zone de montagne, sur les unités touristiques nouvelles ».

L'article L. 151-7 I précise que :

« I. - Les orientations d'aménagement et de programmation peuvent notamment :

1° Définir les actions et opérations nécessaires pour mettre en valeur l'environnement, les paysages, les entrées de villes et le patrimoine, lutter contre l'insalubrité, permettre le renouvellement urbain, favoriser la densification et assurer le développement de la commune ;

2° Favoriser la mixité fonctionnelle en prévoyant qu'en cas de réalisation d'opérations d'aménagement, de construction ou de réhabilitation un pourcentage de ces opérations est destiné à la réalisation de commerces ;

3° (Abrogé) ;

4° Porter sur des quartiers ou des secteurs à mettre en valeur, réhabiliter, renaturer, restructurer ou aménager ;

5° Prendre la forme de schémas d'aménagement et préciser les principales caractéristiques des voies et espaces publics ;

6° Adapter la délimitation des périmètres, en fonction de la qualité de la desserte, où s'applique le plafonnement à proximité des transports prévu aux articles L. 151-35 et L. 151-36 ;

7° Définir les actions et opérations nécessaires pour protéger les franges urbaines et rurales. Elles peuvent définir les conditions dans lesquelles les projets de construction et d'aménagement situés en limite d'un espace agricole intègrent un espace de transition végétalisé non artificialisé entre les espaces agricoles et les espaces urbanisés, ainsi que la localisation préférentielle de cet espace de transition ».

Les OAP contiennent donc immanquablement des éléments qui se recoupent avec les objectifs listés à l'article L. 300-1 du code de l'urbanisme dans la mesure où elles impliquent de définir « *un ensemble d'orientations définissant des actions ou opérations visant, dans un souci de cohérence à l'échelle du périmètre qu'elle couvre, à mettre en valeur des éléments de l'environnement naturel ou urbain ou à réhabiliter, restructurer ou aménager un quartier ou un secteur* » (CAA Lyon, 13 février 2018, Commune de Vourles, n° 16LY00375).

La doctrine souligne ainsi que « *la notion d'opération d'aménagement n'est pas non plus absente des PLU (...) Les orientations d'aménagement du PLU dont le contenu est défini par l'article L. 123-1-4 du Code de l'urbanisme peuvent être "les actions et opérations nécessaires pour mettre en valeur l'environnement, les paysages, les*

entrées de villes et le patrimoine, lutter contre l'insalubrité, permettre le renouvellement urbain et assurer le développement de la commune" »⁸.

Dans sa synthèse des apports de la jurisprudence sur les OAP, la Direction de l'Habitat, de l'urbanisme et des paysages (DHUP) du Ministère de la Transition écologique et solidaire énonce que :

- « Les OAP peuvent*
- Porter sur une opération d'ensemble*
- Comporter des orientations en matière de densité*
- Comporter un volet programmatique fixant des typologies de logements (dont logements sociaux)*
- Les OAP sont suffisantes pour respecter les objectifs environnementaux prévus par le code de l'urbanisme notamment dans le cadre d'une ouverture à l'urbanisation*
- L'exécution future des OAP permet de motiver un refus d'autorisation du droit des sols »⁹.*

Pour autant, bien que très empreintes de considérations d'aménagement, les règles de planification urbaine procèdent sans conteste de l'exercice par la commune, en 2015, de sa compétence en matière d'urbanisme réglementaire. Le contenu des OAP n'est aucunement révélateur de la poursuite d'un des objectifs de l'article L. 300-1 du code de l'urbanisme et, *a fortiori*, de l'exercice de la compétence « *définition, création et réalisation d'opérations d'aménagement* ».

Dans ces conditions, le fait que « *le PLU de la commune, voté en 2015 avant le transfert de la compétence à l'EPT, vise explicitement dans son rapport de présentation la rénovation urbaine de certains quartiers avant la volonté d'agir tant sur la qualité urbaine que sur la mixité de l'habitat ou l'activité économique* » n'est pas

⁸ X. Couton, L. Santoni, *op. cit.*

⁹ DUHP, *Les orientations d'aménagement et de programmation du plan local d'urbanisme – Guide de recommandations juridiques*, novembre 2019

symptomatique d'une « *volonté d'aménager affirmée et formalisée* » mais du respect des dispositions applicables aux PLU.

En réalité, la commune du Plessis-Robinson ne peut subir les critiques de la chambre en raison des répartitions peu rationnelles des compétences entre les territoires et leurs communes membres, les uns ayant la compétence « création des opérations d'aménagement » et les autres ayant la compétence afférente à la compétence aménagement. Si la création des opérations d'aménagement sont de compétence territoriale le PLU doit contenir des orientations d'aménagement (lorsqu'il était de compétence communale).

• Concernant les plans masses annexés au PLU

Le PLU définit trois zones de plan de masse (UPM1, UPM2 et UPM3). Le règlement du PLU précise les types d'occupations ou d'utilisation des sols qui y sont interdits, les types d'occupation ou d'utilisation des sols soumis à contraintes particulières, les conditions d'accès, de desserte par les réseaux, l'implantation des constructions, l'emprise au sol, la hauteur et l'aspect extérieur des constructions, le stationnement, les espaces libres et les plantations, les performances énergétiques et environnementales et les infrastructures et réseaux de communications électroniques.

Autrement dit, sur ces trois zones de plan masse, le règlement fixe, conformément à l'article L. 151-8 du code de l'urbanisme, « *les règles générales et les servitudes d'utilisation des sols permettant d'atteindre les objectifs mentionnés aux articles L. 101-1 à L. 101-3* ».

Simplement, sur ces secteurs, des règles spéciales sont fixées et dérogent aux règles générales applicables à la zone dans laquelle ils sont insérés.

La délimitation de ces trois zones, n'est là encore que le résultat de l'exercice par la commune de sa compétence en matière d'élaboration des documents d'urbanisme.

Comme l'indique la sous-fiche 5 « Le plan masse » du GRIDAUH, rédigée par Gilles Pellissier, maître de requêtes au Conseil d'Etat et actualisée par Pascal Planchet, Professeur à l'Université Lumière Lyon 2, le plan masse a seulement « ***pour objet de fixer, pour un secteur donné, les règles spéciales applicables aux constructions au moyen d'une représentation graphique volumétrique en trois dimensions*** »¹⁰. Les zones de plan de masse doivent donc être distinguées de la définition, de la création et de la réalisation d'opérations d'aménagement :

« *Un plan de masse ne peut s'appliquer que dans les zones et secteurs identifiés à l'article R. 151-40 :*

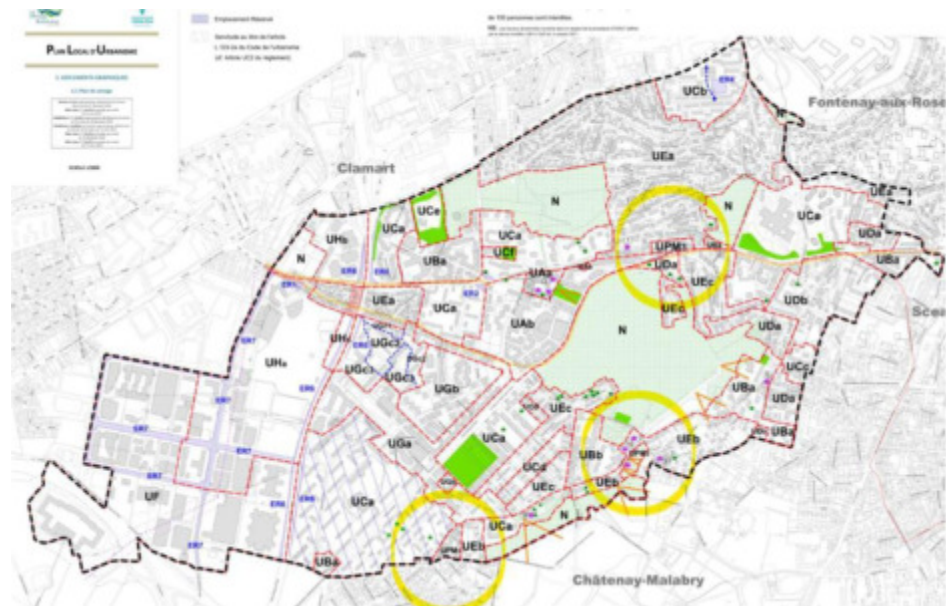
- *Sans restriction particulière, dans des périmètres situés en zone urbaine ou à urbaniser. Ces périmètres peuvent correspondre à tout ou partie du périmètre d'une opération d'aménagement. Mais le plan de masse peut aussi viser un secteur où aucune opération de ce type n'est envisagée* »¹¹.

Les zones de plan de masse n'ont donc pas à vocation à poursuivre nécessairement l'un des objectifs de l'article L. 300-1 du code de l'urbanisme.

Au surplus, ces zones concernent des secteurs inférieurs à 1 ha qui sont très éloignés les uns des autres, de sorte que ces règles spéciales ne concourent pas « *toutes à la réalisation cohérente d'un objectif politique défini à l'article L. 300-1 du code* » (par. 145, p. 36) :

¹⁰ GRIDAUH, Ecriture du PLU, Partie 2.1.3.2, Sous-fiche 5 - Le plan masse.

¹¹ Ibid.



• Concernant le périmètre d'études

Une partie du secteur UCa est couverte par une servitude au titre de l'article L. 123.2 a du code de l'urbanisme en vigueur au moment de l'élaboration du PLU. Cet article prévoyait que :

« Dans les zones urbaines ou à urbaniser, le plan local d'urbanisme peut instituer des servitudes consistant :

a) A interdire, sous réserve d'une justification particulière, dans un périmètre qu'il délimite et pour une durée au plus de cinq ans dans l'attente de l'approbation par la commune d'un projet d'aménagement global, les constructions ou installations d'une superficie supérieure à un seuil défini par le règlement ; les travaux ayant pour objet l'adaptation, le changement de destination, la réfection ou l'extension limitée des constructions existantes sont toutefois autorisés ».

Il ressort de la lettre même des dispositions applicables au périmètre d'études qu'il s'agit d'une réglementation préalable à tout projet d'aménagement. Lorsqu'un

projet d'aménagement est décidé, le périmètre d'études n'a plus vocation à exister. Une commune peut donc définir sans illégalité un périmètre d'études préalablement à l'intervention d'un opérateur habilité dans le cadre d'une concession d'aménagement.

L'instauration d'un tel périmètre sur le territoire de la commune, pas plus que le rapport de présentation, les OAP ou les zones de plan de masse, ne peut donc pas être considéré comme révélateur d'une « *volonté d'aménager affirmée et formalisée* ».

On peut donc regretter que l'analyse de la Chambre opère une assimilation maladroite entre les différents dispositifs permettant d'introduire, au sein des règles d'urbanisme, des dispositions dérogatoires aux règles générales édictées par le règlement.

En effet, elle met en évidence la « *situation des quartiers soumis à des objectifs urbains spécifiques* » en mettant sur le même plan d'une part, les OAP, les zones de plan de masse et le périmètre d'étude et d'autre part « *les deux Zac (Cœur de ville et Cité jardins) qui ont été terminées sur la période antérieure à 2015* » :

(147) Le PLU rappelle les deux Zac (Cœur de ville et Cité jardins) qui ont été terminées sur la période antérieure à 2015. La Commune a fixé dans son PLU des objectifs particuliers sur certaines zones qui font l'objet de prescription spécifiques, soit à travers de plans masse annexés au PLU (UPM1, IPM2, UPM3), soit d'orientations d'aménagement et de programmation (OAP) (OAP Noveos 70 Ha et OPA2 Ledoux 6,5 Ha), soit de périmètres d'étude. Il s'agit des zones suivantes citées dans le PLU :

Or, les ZAC, contrairement aux OAP, aux zones de plan de masse et aux périmètres d'études, répondent à des objectifs différents et sont par nature liées aux opérations d'aménagement.

L'article L. 311-1 du code de l'urbanisme prévoit en effet que :

« *Les zones d'aménagement concerté sont les zones à l'intérieur desquelles une collectivité publique ou un établissement public y ayant vocation décide d'intervenir pour réaliser ou faire réaliser l'aménagement et l'équipement des terrains, notamment*

de ceux que cette collectivité ou cet établissement a acquis ou acquerra en vue de les céder ou de les concéder ultérieurement à des utilisateurs publics ou privés.

Le périmètre et le programme de la zone d'aménagement concerté sont approuvés par délibération du conseil municipal ou de l'organe délibérant de l'établissement public de coopération intercommunale.

Sont toutefois créées par le préfet, après avis du conseil municipal de la ou des communes concernées ou de l'établissement public de coopération intercommunale compétent, les zones d'aménagement concerté réalisées à l'initiative de l'Etat, des régions, des départements ou de leurs établissements publics et concessionnaires et les zones d'aménagement concerté situées, en tout ou partie, à l'intérieur d'un périmètre d'opération d'intérêt national.

Une même zone d'aménagement concerté peut être créée sur plusieurs emplacements territorialement distincts ».

Ces dispositions figurent d'ailleurs au sein du Titre Ier du livre III du code de l'urbanisme, précisément intitulé « Opérations d'aménagement ».

L'assimilation des règles spéciales du PLU contenues dans les OAP, les zones de plan de masse et les périmètres d'étude, aux régimes dérogatoires des ZAC pourrait être à l'origine d'une confusion regrettable entre d'une part une intervention foncière puis une opération immobilière, et d'une part une opération d'aménagement.

Le fait que la commune ait prévu, au sein de son PLU, des règles spéciales dérogeant aux règles générales pour des secteurs délimités, ne permet pas d'affirmer que la Commune a décidé d'y intervenir pour réaliser ou faire réaliser l'aménagement et l'équipement des terrains. L'objet de ces règles spéciales n'est pas comparable à celui des ZAC.

En définitive, il convient de différencier rigoureusement la planification urbaine de la réalisation d'opération d'aménagement.

Comme le souligne la mission interministérielle pour la qualité des constructions publiques, *« l'opération d'aménagement s'inscrit plus largement dans son territoire, elle décline les grandes orientations des documents d'urbanisme tout en contribuant à leur évolution ».*

En conséquence, *« la collectivité garante de l'intérêt public du projet urbain doit disposer d'une vision stratégique qui relie la planification à l'aménagement opérationnel et inspire toutes les opérations d'aménagement, que la collectivité en soit ou non maître d'ouvrage ».*

L'exercice par la commune de sa compétence en matière d'urbanisme réglementaire est donc un préalable à l'engagement de toute opération d'aménagement. Il s'agit de deux considérations distinctes, qu'il ne faut pas confondre, ni placer au même stade.

Ainsi :

« Pour chaque opération d'aménagement, des investigations supplémentaires s'imposent : un focus singulier est nécessaire pour questionner les vocations assignées par le PLU au site opérationnel, pour définir un contenu programmatique à l'opération et esquisser ses conditions d'insertion et de faisabilité ainsi que les processus d'acteurs à mettre en jeu. Il importe en effet que les opérations d'aménagement urbain s'articulent aux documents d'urbanisme et qu'elles prennent notamment en considération la déclinaison qui est faite des différentes politiques publiques. Par ailleurs, elles trouvent leur place dans un contexte physique et conjoncturel qui impose, pour leur conception et leur mise en œuvre, un surcroît d'investigations. Une démarche collaborative est nécessaire à cet effet entre la maîtrise d'ouvrage et la maîtrise d'œuvre pour concevoir le projet dans de bonnes conditions.

Les orientations du PLU, les enjeux politiques de l'aménagement et l'étendue des protagonistes potentiellement intéressés par l'opération en déterminent l'importance et le niveau de complexité. Cette diversification des enjeux urbains appelle de toute évidence un processus de projet »¹².

Le Céréma (Centre d'études et d'expertise sur les risques, l'environnement, la mobilité et l'aménagement), un établissement public tourné vers l'appui aux politiques publiques, placé sous la double tutelle du ministère de la transition écologique et du ministère de la cohésion des territoires et des relations avec les collectivités territoriales, distingue ces deux stades de la manière suivante :

« L'opération d'aménagement doit s'inscrire en cohérence avec les orientations et règles définies au sein du territoire communal ou intercommunal. Elles sont contenues dans les outils de planification stratégique et opérationnelle de type SCoT et PLU.

La planification stratégique est le processus par lequel une collectivité fixe ses objectifs (où elle veut aller et pourquoi) puis choisit parmi différentes lignes de conduite possibles celle qui maximisera ses chances d'y parvenir.

La planification opérationnelle est le processus consistant à déterminer comment les objectifs décrits dans le plan stratégique seront atteints « sur le terrain »¹³.

Le contenu du PLU doit être dissocié des opérations d'aménagement. Les opérations d'aménagement sont des projets spécifiques qui s'inscrivent dans le cadre général des dispositions de planification territoriale.

¹² MIQCP, *Maîtrise d'ouvrage de l'opération d'aménagement urbain - La démarche stratégique de programmation urbaine*, décembre 2015

¹³ Céréma, *Le petit livre de la création d'une opération d'aménagement*

En conclusion, le fait que la commune ait exercé sa compétence en matière d'urbanisme réglementaire dans le cadre défini par le code de l'urbanisme ne peut révéler une « *volonté d'aménager affirmée et formalisée* ».

Les dispositions du PLU ne peuvent donc être utilisées pour qualifier une opération immobilière d'opération d'aménagement.

1.1.2 Sur les délibérations portant sur les opérations foncières

Vous estimez que la « *volonté d'aménager affirmée et formalisée* » de la commune, censée correspondre donc au critère finaliste de qualification des opérations d'aménagement, « *apparaît aussi dans plusieurs délibérations relatives aux acquisitions et cessions foncières* ».

Ces délibérations démontreraient « *la volonté de la commune de maîtriser la mise en œuvre des opérations tant dans leur programme que dans les prix* ».

Le fait qu'il soit fait référence à une « *opération de renouvellement urbain* » ou à des « *équipements publics à financer* » serait également révélateurs de « *l'engagement municipal de maîtrise les objectifs visés à l'article L. 300-1 du code de l'urbanisme* ».

Vous évoquez en ce sens plusieurs délibérations et vous interrogez sur leur portée :

- Délibération n° 2017-115 du 19 décembre 2017 ;

- Délibération n° 2020-086 du 9 juillet 2020 ;

- Délibération n° 2020-126 du 17 décembre 2020

- Délibération n° 2021-080 du 25 novembre 2021.

• **Concernant la délibération n° 2017-115 du 19 décembre 2017**

Cette délibération, qui autorise le Maire à signer un protocole foncier avec la société PRIMARTE, rappelle « *que pour mettre en œuvre les objectifs de l'OAP NOVEOS, la Ville s'est fixée pour principe d'organiser la répartition des surfaces de plancher prévisionnelles par opérateurs dans le cadre de protocoles fonciers et opérationnels, d'encadrer le prix d'acquisition du m² de surface de plancher constructible, et de fixer les principes applicables à la signature des promesses de vente devant intervenir avec chacun des promoteurs avec lequel elle envisage de contracter* ».

Par cette délibération, la commune s'est limitée à encadrer les conditions de cessions d'un terrain en rappelant que cette cession concerne un terrain concerné par une OAP du PLU.

Aucun élément de cette délibération ne tend à démontrer l'existence d'un projet de la commune tendant à « *mettre en œuvre un projet urbain, une politique locale de l'habitat, d'organiser le maintien, l'extension ou l'accueil des activités économiques, de favoriser le développement des loisirs et du tourisme, de réaliser des équipements collectifs ou des locaux de recherche ou d'enseignement supérieur, de lutter contre l'insalubrité et l'habitat indigne ou dangereux, de permettre le renouvellement urbain, de sauvegarder ou de mettre en valeur le patrimoine bâti ou non bâti et les espaces naturels* ».

• **Concernant la délibération n° 2020-086 du 9 juillet 2020**

Cette délibération autorise le Maire à signer tous les actes relatifs à l'acquisition d'un bien situé au 1^{er} étage d'un immeuble sis 9 avenue Léon Blum et fixe un

montant plafond d'acquisition.

Cette acquisition est motivée par un objectif de mixité sociale.

Cet objectif peut effectivement correspondre à l'un de ceux énoncés par l'article L. 300-1 du code de l'urbanisme (politique locale de l'habitat notamment), mais également aux objectifs assignés aux collectivités publiques en matière d'urbanisme d'une manière générale. La mixité sociale dans l'habitat est en effet un des objectifs de l'article L. 101-2 du code de l'urbanisme. De surcroît ce bien se situe dans un secteur du PLU qui fait l'objet du périmètre d'étude pour une durée de cinq ans à compter de son adoption.

Le règlement du PLU peut d'ailleurs « *délimiter, dans les zones urbaines ou à urbaniser, des secteurs dans lesquels, en cas de réalisation d'un programme de logements, un pourcentage de ce programme est affecté à des catégories de logements qu'il définit dans le respect des objectifs de mixité sociale* » (article L. 151-15 du code de l'urbanisme).

Le rapport de présentation du PLU rappelle que « *la commune du Plessis Robinson a ce souci de la mixité sociale à l'échelle de la ville et des quartiers et plus particulièrement de ces quartiers présentant une précarité, principalement sur le secteur du Plateau (Iris Joliot, Albert Thomas - Marché, Wallon, Architecte)* ».

L'objet de cette délibération ne répond donc pas uniquement à l'objet des actions ou opérations d'aménagement.

• Concernant la délibération n° 2020-126 du 17 décembre 2020

Cette délibération autorise le Maire à signer tous les actes relatifs à la cession d'un terrain à la Fondation Hôpital Saint-Joseph, qui est autorisée « *à réaliser toutes les études nécessaires et à déposer toutes les autorisations nécessaires à la mise en œuvre de son projet de reconstruction du Nouvel Hôpital Marie Lannelongue* ».

La délibération mentionne expressément le projet porté par l'acquéreur :

« Considérant que le projet envisagé sur une emprise foncière de 12 000 m² consistera en un centre hospitalier d'une SDP d'environ 38 000m², avec plusieurs niveaux de sous-sols pour environ 1200 places de stationnement au maximum et 6 étages élevés sur rez-de-chaussée. Enfin, il est envisagé l'installation d'un héliport permettant le transport rapide et sûr des patients les plus graves ».

La lettre même de la délibération montre bien que cette cession vise à permettre à un opérateur de réaliser son propre projet, qui ne correspond donc pas à une politique publique décidée par la commune.

Contrairement à ce qu'indique le rapport, cette délibération ne qualifie pas d'opération de renouvellement urbain la démarche engagée » ni ne fait « état des équipements publics à financer ».

• Concernant la délibération n° 2021-080 du 25 novembre 2021

Cette délibération autorise le Maire à signer avec la société KEYDEN tous les actes relatifs à la cession d'un bien.

La délibération, là encore, indique expressément que la cession permettra à un opérateur privé de réaliser son projet sur la parcelle acquise :

« Considérant l'intérêt manifesté par la société KEYDEN de se porter acquéreur du bien sis 16 avenue Galilée, afin de procéder à l'édification d'un ensemble immobilier proposant à ce jour 12 100m² de SDP logements en accession libres et 400m² de SDP commerce environ »

Contrairement à ce qu'indique l'analyse de la Chambre, cette délibération ne

qualifie pas « d'opération de renouvellement urbain la démarche engagée » ni ne fait « état des équipements publics à financer ».

S'il est fait mention du « souhait de la commune de faire évoluer ce quartier », c'est seulement par référence à l'OAP NOVEOS du PLU.

De même, « la volonté d'établir dans l'OAP un programme cohérent, diversifié *et intégrant la diversité des fonctions urbaines au service de la mixité fonctionnelle de l'ensemble du quartier* » correspond aux effets attendus de la réglementation d'urbanisme.

Contrairement à ce qu'indique le rapport, cette délibération ne qualifie pas « *d'opération de renouvellement urbain la démarche engagée* » ni ne fait « *état des équipements publics à financer* ».

D'une manière générale, comme le relève la MIQCP, « *la programmation des opérations d'aménagement ne peut pas se cantonner à la seule définition et au dimensionnement des contenus et de leurs conditions de réalisation* »¹⁴. Or, les délibérations précitées ne programment pas des opérations d'aménagement.

Il résulte de ce qui précède que ni le plan local d'urbanisme, ni les délibérations portant sur les opérations foncières démontrent une « *volonté d'aménager affirmée et formalisée* » de la commune.

La commune a exercé, pour l'élaboration de son PLU, les compétences qui lui étaient jusqu'à présent dévolues dans ce cadre.

Les interventions foncières sur son territoire s'inscrivent naturellement dans le cadre de ces dispositions puisque « *l'exécution par toute personne publique ou privée de tous travaux, constructions, aménagements, plantations, affouillements ou exhaussements des sols, et ouverture d'installations classées appartenant aux*

catégories déterminées dans le plan sont conformes au règlement et à ses documents graphiques. Ces travaux ou opérations sont, en outre, compatibles, lorsqu'elles existent, avec les orientations d'aménagement et de programmation » (article L. 152-1 du code de l'urbanisme).

Ce n'est pas parce que les objectifs listés par l'article L. 300-1 du code de l'urbanisme, au demeurant très nombreux et non précisément définis, se recoupent avec ceux assignés à la réglementation d'urbanisme, que les interventions foncières de la commune constituent nécessairement des opérations d'aménagement.

Autrement, toutes les opérations foncières entreprises par des collectivités locales, qui peuvent toutes être rattachées à l'un des objectifs de l'article L. 300-1 du code de l'urbanisme, constitueraient des opérations d'aménagement.

En toute hypothèse, quand bien même une intervention foncière serait effectuée dans le cadre de l'un des objectifs de l'article L. 300-1 du code de l'urbanisme, cette seule circonstance n'est pas de nature à démontrer l'existence d'une opération d'aménagement.

Tout au plus, la poursuite de l'un de ces objectifs peut permettre d'identifier une action d'aménagement : « le trait commun aux opérations et aux actions d'aménagement tient en effet à ce que celles-ci doivent s'inscrire dans le cadre d'une réflexion sur un territoire. Autrement dit, elles doivent avoir une incidence sur un territoire à partir d'un projet réfléchi »¹⁵.

La poursuite de l'un des objectifs précités est une condition nécessaire à la qualification d'opération d'aménagement, mais ce n'est pas une condition suffisante.

1.2 Sur les critères dégagés par la jurisprudence

¹⁵ Etude du GRIDAUH sur la notion d'aménagement

Pour être qualifiée d'opération d'aménagement, une opération doit également répondre, outre le critère finaliste précité, à des caractéristiques définies par la jurisprudence.

Si tel n'est pas le cas, il s'agira tout au plus d'une action d'aménagement, voire d'une simple opération immobilière, qui relèvent toutes deux de la compétence communale.

Comme vous le soulignez, ces critères ont été dégagés par la jurisprudence, puis synthétisés par la doctrine et les institutions comme le GRIDAUH ou le CEREMA.

1.2.1 Sur les critères jurisprudentiels permettant d'identifier une opération d'aménagement

Le Conseil d'Etat a ainsi considéré que la qualification d'opération d'aménagement dépendait *in fine* des caractéristiques propres de l'opération.

Ainsi seules les opérations qui revêtent une certaine ampleur et/ou une certaine complexité, peuvent être qualifiées d'opérations d'aménagement :

« Considérant que la zone d'aménagement concerté dite "de l'hôtel Frantour" ne se compose que de deux îlots d'une superficie totale de 7215 m² ; que le premier îlot sert de terrain d'assiette à un hôtel existant dont la superficie hors œuvre nette serait accrue de 145m² ; que le second îlot, d'une superficie de 2700 m² est destinée à l'édification d'une annexe de l'hôtel ; que, compte tenu de ses caractéristiques et de la faible importance des travaux d'équipement qu'elle nécessite, une telle opération ne constitue pas une opération d'aménagement et d'équipement au sens des dispositions précitées de l'article L.311-1 du code de l'urbanisme ; que sa réalisation ne pouvait faire l'objet de la création d'une zone d'aménagement concerté ; qu'ainsi, c'est à bon droit

que le tribunal administratif s'est fondé, pour annuler la délibération du 5 mai 1988 portant approbation du plan d'aménagement de la zone, sur l'illégalité dont est entachée la délibération du 27 novembre 1987 par laquelle a été décidée la création de la zone et à laquelle l'article 11 du plan d'occupation des sols de Chamonix ne pouvait en tout état de cause donner un fondement légal » (CE, 28 juillet 1993,n° 124099, Commune de Chamonix-Mont-Blanc).

Il en résulte qu'une opération unique et isolée de construction, malgré son importance, ne constitue pas une opération d'aménagement :

« Considérant que, par délibération en date du 22 février 2001, le conseil d'administration de l'Institution interdépartementale pour l'aménagement hydraulique du bassin de l'Adour a approuvé l'avenant n° 1 transformant la convention de concession d'aménagement conclue le 11 décembre 1995 avec la Compagnie d'aménagement des Coteaux de Gascogne et la Compagnie d'aménagement rural d'Aquitaine en convention publique d'aménagement régie par l'article L.300-4 du code de l'urbanisme et transférant les missions de la Compagnie d'aménagement rural d'Aquitaine à la Compagnie d'aménagement des Coteaux de Gascogne ; que cette convention a pour objet un projet d'aménagement d'une retenue d'eau de 20 millions de mètres cubes comportant des ouvrages de restitution d'eau, une station de pompage et des équipements de télégestion ; qu'un tel projet qui consiste seulement en une opération unique et isolée de construction ne constitue pas, malgré son importance, une action ou une opération d'aménagement au sens de l'article L300-1 du code de l'urbanisme ; qu'il ne peut donc pas, en tout état de cause, faire l'objet d'une convention publique d'aménagement fondée sur l'article L.300-4 du même code et par suite être exclue du 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 (...) » (CAA Bordeaux, 22 mars 2007, Association Gabas Nature et Patrimoine n° 03BX02313).

Dans ses conclusions sur l'arrêt Commune de Chamonix Mont-Blanc précité, le commissaire du gouvernement énonçait que :

« L'aménagement concerté est une forme de cet urbanisme dit « opérationnel » qui se traduit par une action volontariste. On isole une portion du territoire urbain. On se fixe un objectif d'urbanisation. Pour l'atteindre on « prépare » le terrain, c'est-à-dire qu'on en restructure s'il y a lieu le parcellaire et qu'on le dote des équipements adaptés au but à atteindre. Enfin, on substitue aux normes du plan d'occupation des sols, une planification positive qui n'est que l'expression sous la forme d'un règlement du choix d'urbanisme initial. C'est l'ensemble de cette démarche qui fait apparaître un aménagement au sens plein de ce terme, c'est-à-dire un effort d'organisation et d'agencement d'une portion du territoire. On est alors dans une logique d'une nature différente de celle qui préside à une opération de construction même ambitieuse »

« C'est donc en définitive dans quelques cas limités, ceux où la ZAC doit permettre la réalisation d'un seul immeuble ou d'un groupe d'immeubles, affecté à une activité unique ou principale qu'il y aura matière à hésitation. Mais là encore, vous pourrez considérer qu'il existe un objet d'aménagement si l'opération traduit la volonté de la collectivité de bien insérer dans le tissu urbain une activité qui doit avoir des incidences particulières sur celle-ci et de faire aller de pair la réalisation du projet et l'adaptation du milieu environnant (...). La notion d'opération complexe d'équipement ayant des incidences urbaines dégagées par les arrêts LINDON et PARISOT précités nous paraît en fin de compte pouvoir en cette matière également servir de références utiles » (Conclusions Serge Lasvignes sur CE, 28 juillet 1993, Commune de Chamonix- Mont-Blanc, n° 124099).

Par exemple, la construction d'une retenue d'eau de 20 millions de mètres cube comportant des ouvrages de restitution d'eau, une station de pompage et des équipements de télégestion, bien qu'ambitieuse, ne constitue pas une opération d'aménagement (CAA Bordeaux, 22 mars 2007, préc.).

Pour qu'une opération soit considérée comme d'ampleur et/ou complexe, il faut en effet qu'elle s'inscrive dans un projet global :

« Considérant, en troisième lieu, qu'aux termes de l'article L. 210-1 du code de l'urbanisme : Les droits de préemption institués par le présent titre sont exercés en vue de la réalisation, dans l'intérêt général, des actions ou opérations répondant aux objets définis à l'article L. 300-1, à l'exception de ceux visant à sauvegarder ou à mettre en valeur les espaces naturels, ou pour constituer des réserves foncières en vue de permettre la réalisation desdites actions ou opérations d'aménagement. / Toute décision de préemption doit mentionner l'objet pour lequel ce droit est exercé (...) ; qu'aux termes de l'article L. 300-1 du même code : Les actions ou opérations d'aménagement ont pour objets de mettre en œuvre un projet urbain, une politique locale de l'habitat, d'organiser le maintien, l'extension ou l'accueil des activités économiques, de favoriser le développement des loisirs et du tourisme, de réaliser des équipements collectifs, de lutter contre l'insalubrité, de permettre le renouvellement urbain, de sauvegarder ou de mettre en valeur le patrimoine bâti ou non bâti et les espaces naturels ; qu'il résulte de ces dispositions que les collectivités titulaires du droit de préemption urbain peuvent légalement exercer ce droit, d'une part, si elles justifient, à la date à laquelle elles l'exercent, de la réalité d'un projet d'action ou d'opération d'aménagement répondant aux objets mentionnés à l'article L. 300-1 du code de l'urbanisme, alors même que les caractéristiques précises de ce projet n'auraient pas été définies à cette date et, d'autre part, si elles font apparaître la nature de ce projet dans la décision de préemption ; que si la lutte contre l'habitat insalubre entre dans les

objets de l'article L. 300-1 et peut en conséquence justifier l'exercice du droit de préemption urbain, la démolition d'un bâtiment, sa dépollution ou la volonté de restructurer des parcelles ne sauraient constituer, à elles seules, dès lors qu'elles ne s'inscrivent pas dans un projet plus global relevant de l'article L. 300-1, l'une des actions ou opérations d'aménagement mentionnées par les dispositions précitées » (CE, 6 mai 2009, Commune du Plessis-Trévis, n° 311167).

La doctrine, et notamment Etienne Fatome et Laurent Richer dans leur article « *Questions sur les nouvelles concessions d'aménagement* » cité dans le rapport provisoire¹⁶, a synthétisé ces considérations en estimant qu'un projet pouvait être qualifié d'opération d'aménagement s'il réunissant les critères cumulatifs suivants :

1. La poursuite d'un objectif mentionné par l'article L. 300-1 du code de l'urbanisme ;
2. Une combinaison d'interventions sur le tissu urbain qui inclut des opérations à caractère foncier (acquisition et cession d'immeubles) et la réalisation d'équipements ;
3. Une ampleur suffisante pour avoir un impact significatif sur le site concerné.

En conséquence, lorsqu'une opération ne réunit pas l'ensemble de ces trois critères, il y a lieu de considérer qu'il s'agit seulement d'une opération de construction ou d'une opération immobilière qui ne revêt pas la qualification d'opération d'aménagement.

Lorsqu'un projet ne répond pas aux critères développés par la jurisprudence quant à la qualification d'opération d'aménagement, il s'agit donc seulement d'une

¹⁶ E. Fatome et L. Richer, *Questions sur les nouvelles concessions d'aménagement*, AJDA 2006, p. 926

opération de construction ou d'une opération immobilière, étant précisé que celle-ci peut être, pour reprendre les termes du commissaire du gouvernement Serge Lasvignes, « *ambitieuse* »¹⁷.

Concrètement, le critère « finaliste » étant souvent présent, étant donné le caractère très englobant des objectifs listés par l'article L. 300-1 du code de l'urbanisme, ce sont les critères de complexité et d'ampleur qui sont déterminants dans l'analyse du juge.

Pour chaque opération prise en tant que telle, le juge doit mener une analyse *in concreto* à l'aune de ces critères.

Au terme de cette analyse :

- Les opérations d'ampleur et/ou complexes qui s'inscrivent dans un projet global sont qualifiées d'opérations d'aménagement ;
- Les opérations uniques et isolées de construction, malgré leur importance, sont exclues de cette qualification : il s'agira soit d'une simple opération immobilière, soit d'une « action d'aménagement ».

Les seules hypothèses où le juge est venu qualifier d'opération d'aménagement des opérations dont la complexité et l'ampleur étaient toute relative concernant la construction de logements sociaux (CE, 2 novembre 2015, *Commune de Choisy-le-Roi*, n° 374957 ; CAA Versailles, 15 octobre 2020, n° 19VE04183).

Comme le soulignent Céline Lherminier et Pierre Laffitte, ces décisions ont « *pu être retenue par les services de l'Etat pour inviter les acteurs publics à privilégier une interprétation large et inclusive de la notion d'opération d'aménagement et in fine à transférer un maximum d'opérations* »¹⁸.

¹⁷ Conclusions Serge Lasvignes sur CE, 28 juillet 1993, *Commune de Chamonix-Mont-Blanc*, n° 124099

¹⁸ Céline Lherminier, Pierre Laffitte, *Transfert de la compétence aménagement : un an après, où en est-on ?*, Le Moniteur, 15 mars 2019.

Pour autant il ne faut pas se méprendre sur la portée de la jurisprudence « Choisy-le-Roi ».

En effet, ces arrêts ne viennent nullement remettre en cause la distinction opérée par le commissaire du gouvernement dans le cadre de l'arrêt *Commune de Chamonix Mont-Blanc*, ni les critères dégagés par la doctrine, dans la mesure où ces deux décisions sont uniquement liées à l'exercice du droit de préemption dans le cadre de la réalisation de logements sociaux.

D'autres décisions récentes montrent au contraire que le juge continue d'utiliser les critères d'ampleur, de complexité et de projet d'aménagement global pour déterminer si un projet peut recevoir la qualification d'opération d'aménagement lorsqu'il ne statue pas sur la légalité d'une décision de préemption pour la réalisation de logements sociaux.

Le juge administratif demeure donc exigeant s'agissant de la qualification d'opération d'aménagement. Cette exigence doit également guider l'analyse de la répartition des compétences entre les communes et les EPT.

Doit ainsi recevoir la qualification d'opération d'aménagement la construction de 250 logements, répartis en logements individuels, collectifs et intermédiaires, accompagnés de la réalisation de travaux d'équipements permettant l'implantation d'activités artisanales, d'espaces de loisirs et d'espaces verts publics :

« Selon son rapport de présentation, le projet de ZAC en litige doit répondre à plusieurs constats parmi lesquels la forte pression foncière, l'insuffisance de logements sociaux proposés sur son territoire, l'inadéquation d'une partie du parc de logement avec les besoins de la population et un besoin de logement croissant répondant aux normes d'habitabilité moderne. Ses principaux objectifs sont notamment de créer un quartier mixte résidentiel et artisanal afin de soutenir le développement économique de la commune tout en permettant l'arrivée de nouveaux habitants et de garantir la

mixité sociale à travers la diversité des logements (logements individuels pavillonnaires, logements individuels groupés, habitat intermédiaire et petits collectifs), en autorisant des formes architecturales nouvelles répondant aux préoccupations environnementales.

En outre, il ressort des pièces du dossier que cette opération qui couvre une superficie d'environ 11 hectares et nécessitera notamment d'importants travaux d'équipement, se traduira par la construction d'environ 250 logements, répartis en logements individuels, collectifs et intermédiaires, et qu'elle réservera 22 200 m² aux activités artisanales, la surface restante étant dédiée à des espaces de loisirs et des espaces verts publics.

Il résulte de ce qui précède que, contrairement à ce que soutiennent les appelants, cette opération répond à la définition des opérations d'aménagement visées par les dispositions combinées des articles L. 311-1 et L. 300-1 du code de l'urbanisme » (CAA Nancy, 8 avril 2020, Association des propriétaires et amis du Hattel et autres, n° 18NC02426).

Il en va de même de la réalisation d'une grande place urbaine accueillant et coordonnant les différents modes de déplacements et ayant vocation à assurer la continuité d'une trame verte et bleue :

« En premier lieu, la décision attaquée vise les articles L. 210-1 et L. 300-1 du code de l'urbanisme et se réfère à la délibération de la communauté d'agglomération Grenoble Alpes-Métropole du 20 décembre 2013 approuvant le dossier de création de la zone d'aménagement concertée (ZAC) " Portes du Vercors " et la délibération du même jour déléguant à la SPL la concession d'aménagement ainsi que le droit de préemption urbain et, enfin, le décret n°2014-1601 du 23 décembre 2014 portant création de Grenoble-Alpes Métropole, à laquelle a été dévolue la compétence en matière de droit de préemption urbain. La décision litigieuse se fonde en outre sur la circonstance que les terrains préemptés, d'une superficie totale 8 691 m², sont

indispensables à la réalisation de la zone d'aménagement concerté (ZAC) Portes du Vercors et en constituent l'entrée Sud. Il est également précisé qu'une partie des parcelles préemptées a vocation à accueillir une place urbaine, où débouchera l'avenue " allée métropolitaine ", qualifiée de colonne vertébrale de la ZAC et qui est destinée à accueillir potentiellement un pôle multimodal de transports reliant le tramway et le transport par câble, tandis que la partie nord des parcelles doit permettre d'assurer la continuité de la trame verte et bleue reliant le parc de la Poya à Fontaine au parc de l'Ovalie à Sassenage. La décision attaquée, qui vise les dispositions applicables et définit précisément la nature de l'opération d'aménagement poursuivie est, ainsi, suffisamment motivée.

En deuxième lieu, il ressort des pièces du dossier, notamment du rapport de présentation du dossier de la ZAC " Portes du Vercors " de juillet 2013, que le droit de préemption a été exercé pour permettre la réalisation du projet d'aménagement global prévu dans le cadre de la ZAC, laquelle s'étend sur 95,8 hectares. Les terrains préemptés situés à Fontaine doivent permettre l'aménagement d'une grande place urbaine accueillant et coordonnant les différents modes de déplacements et garantissent la faisabilité de la continuité de la trame verte et bleue, du parc de la Poya à Fontaine au parc de l'Ovalie à Sassenage. Ces opérations, dont il ne ressort pas des pièces du dossier qu'elles auraient un impact limité sur le site, constituent un projet d'aménagement au sens et pour l'application des articles L. 210-1 et L. 300-1 du code de l'urbanisme et s'inscrivent donc dans le champ des actions ou opérations visées par ces dispositions » (CAA Lyon, 22 avril 2020, Société L'Immobilière Groupe Casino, n° 18LY01821).

C'est en raison de la combinaison des interventions sur le tissu urbain et de l'impact de ces interventions sur le site que ces projets ont été qualifiés d'opérations d'aménagement.

1.2.2 Sur les éclairages apportés par la doctrine

La doctrine en la matière considère également que, pour être qualifiée d'opération d'aménagement, une opération doit à la fois répondre à l'un des objectifs de l'article L. 300-1 du code de l'urbanisme, mais également revêtir des caractéristiques d'ampleur et de complexité.

C'est ce qui ressort, tout d'abord, de la position du Céréma.

Le Céréma rédige des « Fiches outils » avec l'appui des ministères chargés du logement, de l'aménagement et de l'environnement.

Il rappelle dans sa dernière version de la « Fiche outils » relative à la concession d'aménagement¹⁹ que :

« Au-delà des objectifs poursuivis, pour qu'une opération puisse être qualifiée d'opération d'aménagement et, en particulier, de ZAC, elle doit en outre revêtir une certaine consistance, une certaine ampleur et traduire une volonté d'aménagement. L'urbanisme opérationnel vise ainsi l'aménagement et l'équipement, ou le renouvellement, d'une portion significative du territoire communal et, ce faisant, se distingue d'une simple opération de construction, même importante. Compte tenu de la volonté d'aménagement qui doit présider à sa mise en œuvre, l'opération d'aménagement pourra être identifiée en raison de l'ampleur du périmètre dont on entend assurer l'aménagement ou le renouvellement et/ou de la complexité de la combinaison d'activités et d'affectations qui doivent y être réalisées ».

Jean-François Struillou, directeur de recherche au CNRS et membre du conseil scientifique du GRIDAUH précise en ce sens que :

¹⁹ Céréma, Fiche outils, *Aménagement opérationnel – Concession d'aménagement*, janvier 2020

« C'est donc à partir d'un faisceau d'indices que sera reconnue la réalité d'une opération d'aménagement qui, selon le commissaire du gouvernement M. Lasvignes, doit « traduire et mettre en œuvre une volonté d'aménagement, c'est-à-dire un effort d'organisation des activités et d'ordonnancement de l'urbanisation (Conclusions sur CE 28 février 1993, précité). Seront ici pris en compte l'économie de l'opération et son degré de complexité, la portion de territoire concernée, la nature et l'importance des travaux d'équipements prévus, afin de la distinguer d'une opération ponctuelle ou d'une simple opération de construction »²⁰.

La nécessité pour une opération de se rattacher à un projet global est rappelée par le Ministère de l'Équipement :

« L'article L. 300-4 du code de l'urbanisme précise que les conventions d'aménagement, publiques ou privées, peuvent porter sur l'ensemble des opérations d'aménagement prévu par le livre III dudit code. Il s'agit des opérations réalisées sous forme de zones d'aménagement concerté, de lotissements ou d'associations foncières urbaines autorisées, mais également de toute autre opération répondant aux objectifs définis par l'article L. 300-1 du code de l'urbanisme. Ces conventions ne peuvent en revanche porter sur des actions ponctuelles, qui ne présentent pas le caractère d'une opération d'ensemble »²¹.

Il convient aussi de préciser que les notions d'actions et d'opérations d'aménagement sont bien distinctes.

Concrètement, le rapport du Sénat sur le projet de loi relatif à la définition et à la mise en œuvre de principes d'aménagement énonce que la rédaction de l'article L. 300-1, telle qu'elle ressort donc de la loi n° 85-729 du 18 juillet 1985, « *distingue, d'*

²⁰ Jean-François Struillou, *Concession d'aménagement*, Le Moniteur Droit de l'aménagement, Fas. IV.200

²¹ RM à QE n° 7745, JOAN, 10 mars 2033, p. 1846

une part, les actions et opérations d'aménagement et, d'autre part, l'aménagement lui-même qui désigne les actes des collectivités locales »²².

La circulaire n° 91-57 du 31 juillet 1991 relative à la loi d'orientation pour la ville n° 91-662 du 13 juillet 1991 est venue préciser la distinction entre ces deux notions :

« Par opération d'aménagement, il faut entendre la création de ZAC déjà soumise à concertation conformément à l'article L. 300-2 du code de l'urbanisme, les opérations de restauration immobilière, les lotissements ; c'est-à-dire ce qui est désigné sous le titre Ier du livre III du code de l'urbanisme « opérations d'aménagement » ; à ces opérations peuvent être également ajoutés les permis de construire groupés (art. R. 421-7-1 du code de l'urbanisme) qui constituent dans certains cas de véritables opérations d'aménagement ainsi que les opérations du remembrement ou du regroupement de parcelles réalisées par des associations foncières urbaines (art. L. 322-2 du code de l'urbanisme).

Par action d'aménagement, il faut entendre les actions de développement social des quartiers et les actions d'accompagnement de la politique du logement, par exemple une opération programmée d'amélioration de l'habitat, etc ».

Le GRIDAUH considère que : *« plus généralement, l'action d'aménagement est généralement caractérisée par son caractère unique et ponctuel, alors que l'opération d'aménagement serait composite, en ce sens qu'elle serait constituée d'un assemblage d'actions d'aménagement »²³.*

L'union sociale pour l'habitat, organisation représentative du secteur HLM qui représente 631 organismes HLM à travers 5 fédérations présidée par Emmanuelle

²² Rapport n° 252 fait au nom de la commission des affaires économiques et du Plan sur le projet de loi relatif à la définition et à la mise en œuvre de principes d'aménagement, par M. Alain PLUCHET, Sénateur

²³ Étude relative à la notion d'aménagement dans le cadre du projet d'ordonnance sur les établissements publics fonciers et les établissements publics d'aménagement (www.gridauh.fr).

Cosse, ancienne ministre du Logement et de l'habitat durable, résume la position de la doctrine sur cette distinction :

*« A partir de cette distinction, la majorité de la doctrine s'accorde à penser que :
x alors que les actions d'aménagement sont soit matérielles (par exemple : réalisation des voiries, réalisation d'une crèche) soit immatérielles (par exemple étude sociale, relogement) et ont une finalité unique,
x les opérations d'aménagement sont complexes et induisent la mise en œuvre d'actions complémentaires à la fois matérielles et immatérielles »²⁴.*

D'un point de vue pratique, l'union sociale de l'habitat précise que *« préalablement à la mise en œuvre d'une opération d'aménagement, doivent non seulement être menées les études qui vont aboutir à la définition de ses principales caractéristiques mais également être prises des mesures dont certaines sont imposées par les textes »*.

Ainsi :

« Bien qu'elles ne soient imposées par aucune disposition réglementaire et que d'ailleurs l'article L.300-4 du Code de l'urbanisme n'en fasse plus mention depuis la loi du 20 juillet 2005 sur les concessions d'aménagement, les études préalables s'avèrent capitales sur le déroulement de l'opération. En effet, ce sont elles qui vont permettre à la personne publique à l'initiative de l'opération d'apprécier la faisabilité du projet ainsi que l'opportunité de sa mise en œuvre.

(...)

Dans la mesure où ces études ont pour objet de définir les caractéristiques de l'opération d'aménagement et notamment son périmètre, son programme de construction ou de réhabilitation, le programme des équipements publics, ainsi que ses impacts financiers, on ne peut considérer que l'opération existe avant qu'elles n'aient abouti ».

²⁴ L'union sociale pour l'habitat, Les Cahiers, *Guide de l'aménagement opérationnel*, n° 132, février 2010

Or en l'espèce, les interventions foncières de la commune identifiées dans votre rapport ne font absolument pas suite à des études préalables définissant les caractéristiques de l'opération, un périmètre, un programme de construction, un programme d'équipements publics et les impacts financiers de l'opération.

Il est fondamental de bien distinguer les notions d'actions et d'opération d'aménagement, puisque seule les « opérations d'aménagement » relèvent de la compétence de l'EPT, à l'exclusion des « actions d'aménagement ».

En réalité, pour qu'une opération immobilière soit une opération d'aménagement, il faut que la collectivité décide de s'engager dans cette voie.

Tel n'est pas le cas en l'espèce.

2. Sur l'absence d'exercice, par la commune, de la compétence définition, création et réalisation d'opérations d'aménagement

A titre liminaire, il convient de relever que, si l'analyse de la Chambre met en exergue « *des actions d'aménagement nombreuses et coordonnées* », celles-ci ne sont pas précisément identifiées.

Pourtant il convient de procéder à une analyse *in concreto* de chaque situation pour retenir ou non la qualification d'opération d'aménagement.

Il doit être procédé de la même manière pour déterminer si les opérations immobilières de la commune relèvent ou non de la compétence exclusive de l'EPT.

Conformément à l'article L. 241-1 du code des juridictions financières : « *sous réserve des dispositions du présent code, les jugements, avis, propositions, rapports d'instruction et observations de la chambre régionale des comptes sont délibérés et adoptés collégalement selon une procédure contradictoire* ».

Le principe du contradictoire implique que le destinataire des observations soit informé d'une manière détaillée de la nature des griefs relevés afin de pouvoir présenter, conformément à l'article L. 243-2 du code des juridictions financières, une réponse écrite et utile aux observations de la chambre régionale des comptes.

Or, l'analyse de la Chambre évoque tout au plus, comme preuve de l'exercice par la commune de la compétence « définition, création et réalisation d'opérations d'aménagement », le contenu des bilans annuels présentés au conseil municipal et les actions immobilières dans les quartiers visés au PLU :

« La Commune a réalisé de très nombreuses acquisitions et cessions comme en témoignent les bilans annuels présentés au Conseil Municipal en annexe du compte administratif. Le total de ces opérations dépasse les 90M€ sur la période examinée. La qualification d'opérations « uniques et isolées », par opposition à celle d'opération d'aménagement ne peut être retenue. Pour l'ensemble des quartiers visés au PLU (un peu plus de 78 hectares sur les 334 de la Commune, ces actions immobilières sont menées dans une cohérence d'ensemble »

Seules quatre opérations sont mentionnées distinctement²⁵ :

- Le protocole foncier entre la commune et PRIMARTE pour une surface de plancher d'environ 3 900 m² au sein du quartier NOVEOS (délibération n° 2017-115 du 19 décembre 2017) ;
- L'acquisition d'un bien situé au 1^{er} étage d'un immeuble en copropriété sis 9 avenue Léon Blum (délibération n° 2020-086 du 9 juillet 2020) ;
- La cession d'un bien sis 14 avenue Galilée et 12 avenue Newton d'une superficie totale 9 964 m² à la Fondation Hôpital Saint Joseph (délibération n° 2020-126 du 17 décembre 2020) :

²⁵ Au demeurant, non pas au titre des « actions d'aménagement nombreuses et coordonnées » (point 4.1.3), mais au titre de la supposée « volonté d'aménager affirmée et formalisée » (point 4.1.2)

- La cession d'un bien sis 16 avenue Galilée bâti sur deux parcelles de respectivement 6 758 m² et 39 m² à la société KEYDEN (délibération n° 2021-080 du 25 novembre 2021).

En toute hypothèse, même pour ces opérations, le rapport de la Chambre ne procède pas à l'analyse requise des critères dégagés par la jurisprudence pour identifier des opérations d'aménagement.

Les conclusions du rapport de la Chambre, s'agissant de « *l'exercice irrégulier de la compétence aménagement* », reposent en conséquence sur une analyse incomplète et inexacte de la situation.

En tout état de cause, il résulte des éléments précédents que, pour conclure au fait que la commune exerce, de manière irrégulière, la compétence définition, création et réalisation d'opérations d'aménagement au sens de l'article L. 300-1 du code de l'urbanisme dévolue à l'EPT, ses opérations immobilières doivent :

1. Poursuivre l'un des objectifs mentionnés par l'article L. 300-1 du code de l'urbanisme ;
2. S'inscrire dans le cadre d'une combinaison d'interventions sur le tissu urbain qui inclut la réalisation d'équipements ;
3. Revêtir une ampleur suffisante pour avoir un impact significatif sur le site concerné.

Ces critères, qui sont cumulatifs, ne sont pas réunis s'agissant des opérations immobilières de la commune (2.1).

La commune n'exerce pas non plus la compétence « définition, création et réalisation d'opérations d'aménagement » au travers de la SEMPPO, de la SPL92 ou de l'EPFIF (2.2).

2.1 Sur l'impossibilité de qualifier les opérations foncières de la commune d'opérations d'aménagement

2.1.1 Sur l'absence de poursuite de l'un des objectifs mentionnés par l'article L. 300-1 du code de l'urbanisme

Au terme de votre analyse, vous pourriez considérer que les opérations immobilières de la commune s'inscrivent dans le cadre d'une « *volonté d'aménager affirmée et formalisée* ».

Cette volonté serait matérialisée par le fait que « *le PLU de la commune, voté en 2015 avant le transfert de la compétence à l'EPT, vise explicitement dans son rapport de présentation la rénovation urbaine de certains quartiers avec la volonté d'agir tant sur la qualité urbaine que sur la mixité de l'habitat ou l'activité économique ce qui correspond aux dispositions de l'article L. 300-1 relatif aux opérations d'aménagement* ».

En réalité, comme nous l'avons explicité dans les développements précédents, le contenu du PLU reflète seulement l'exercice par la commune de sa compétence en matière d'urbanisme réglementaire avant que cette compétence soit elle-même transférée au territoire.

Les opérations immobilières qui ont lieu sur le territoire de la commune, menées par la commune elle-même ou par des opérateurs privés, doivent être nécessairement conformes et compatibles avec la réglementation d'urbanisme en vigueur.

Dans ces conditions, il n'est pas exclu que des opérations immobilières soit, par le truchement du PLU conforme à l'un des objectifs de l'article L. 300-1 du code de l'urbanisme, sans pour autant constituer des opérations d'aménagement A cet égard, pour les quatre seules opérations immobilières explicitement mentionnées dans le rapport, il ne peut pas être conclu que ces projets s'inscrivent dans le cadre de l'article L. 300-1 du code de l'urbanisme (v. *supra* 1.1.2 *Sur les délibérations portant sur les opérations foncières*).

2.1.2 Sur l'absence de combinaison d'interventions sur le tissu urbain qui inclut la réalisation d'équipements

Le critère tiré de la combinaison d'interventions sur le tissu urbain implique que l'opération immobilière en cause ne soit pas une opération unique et isolée.

Pour conclure au fait que « *ces actions immobilières sont menées dans une cohérence d'ensemble* », il est nécessaire d'identifier quel est le projet commun à ces opérations immobilières.

Comme le souligne la MIQCP, « *l'élaboration des projets requiert un préalable programmatique qui structure son raisonnement pendant toute sa conception, interrogeant toutes les responsabilités du politique, appelant des arbitrages relatifs à toutes ses prérogatives. La programmation urbaine voit ces dernières étendues, elle tend à devenir une démarche au service du projet pour en prévoir les conditions de son*

évolution dans un contexte pluriel, obligeant à procéder par itérations entre programme et action ».

Or, en l'espèce, Aucun projet commun fédère ces opérations isolés et indépendante qui n'ont d'autre ambition commune que de s'organiser dans un rapport de conformité/compatibilité avec les prescriptions du plan local d'urbanisme. Or, il faut bien constater que la Chambre n'identifie aucun programme de construction, aucun programme d'équipements publics, aucune mesure mise en œuvre par la commune pour s'assurer du suivi des constructions après cession dans un périmètre délimité.

Bien plus, et pour faire écho au Guide de l'aménagement opérationnel de l'Union social de l'habitat précité, la MIQCP détaille les différentes composantes du processus de programmation des opérations d'aménagement²⁶ :

- Déclinaison à l'échelle de l'opération de la stratégie adoptée pour le territoire à l'échelle de l'opération ;
- Organisation d'un système d'acteurs impliquant représentants institutionnels, opérateurs, acteurs économiques, membres de la société civile (associatifs, habitants, usagers) ;
- Délimitation des causes et motivations de l'opération ;
- Affirmation des enjeux de l'opération et des questions, ambitions et vocations qui lui sont posées ;

²⁶ MIQCP, *op. cit.*

- Articulation de toutes les préoccupations entre elles et recherche de cohérence entre les politiques publiques ;
- Constitution d'un diagnostic stratégique partagé ;
- Capitalisation et mise à jour des orientations et des arbitrages et évaluation de leurs conséquences sur le diagnostic ;
- Mise en évidence d'une vision stratégique relative aux objectifs et aux processus d'action ;
- Organisation des modalités d'action, anticipation de leurs conséquences sur le périmètre de l'opération et plus largement sur le territoire ;
- Prise en considération des évolutions continues imprimées par l'action et conduite du changement.

La présence de ces éléments constituerait autant d'indices permettant de démontrer, pour reprendre les termes du commissaire du gouvernement Serge Lasvignes, un « *effort d'organisation et d'agencement d'une portion du territoire* »²⁷.

Or, force est de constater qu'à, l'issue du contrôle de la gestion de la commune depuis 2014, la Chambre n'identifie aucun de ces éléments pour une opération immobilière en particulier, et encore moins pour plusieurs d'entre elles supposément menées « *dans une cohérence d'ensemble* » et constituant une opération d'aménagement.

²⁷ Conclusions Serge Lasvignes, *op. cit.*

En outre, le rapport ne vise que des interventions foncières, c'est-à-dire les cessions et les acquisitions, sans mentionner l'existence de travaux et équipements concourant à la réalisation de l'opération.

Or, la réalisation d'équipements est un des critères d'identification des opérations d'aménagement, puisqu'il constitue l'un des indices de la complexité de l'opération :

« On sait que dans le silence des textes et de la jurisprudence, la doctrine s'accordait pour admettre que l'opération d'aménagement au sens de l'article L. 300-4 pouvait être définie par les éléments suivants : une finalité énoncée par l'article L. 300-1 du code de l'urbanisme, une combinaison d'interventions sur le tissu urbain qui inclut des opérations à caractère foncier (acquisition et cession d'immeubles) et la réalisation d'équipements (2), ces interventions devant avoir une ampleur suffisante pour avoir un impact significatif sur le site concerné (E. Fatôme et L. Richer, Les conventions d'aménagement après la loi SRU, ACCP 2001, n° 5, p. 17 et s. avec les références).

Or, à cet égard, la loi relative aux concessions d'aménagement n'apporte pas d'éléments réellement nouveaux si ce n'est qu'elle confirme - ce qui avait parfois été mis en doute (v., sur ce point E. Fatôme et L. Richer, art. préc.) - que pour qu'une opération puisse être qualifiée d'opération d'aménagement au sens de l'article L. 300-4, et donc puisse donner lieu à la conclusion d'une concession d'aménagement, il faut qu'elle comporte, entre autres éléments, une intervention à caractère foncier, ainsi que la réalisation de travaux et équipements (v. sur la nécessité de ces deux éléments, P. Hocreître, L'urbanisme et les collectivités locales, éd. SOFIAC, fasc. 1.3, n° 8 avec les références). En effet, la loi prévoit que le titulaire d'une concession d'aménagement, d'une part, assure « la maîtrise d'ouvrage des travaux et équipements concourant à l'opération prévus dans la concession » et, d'autre part, « procède à la vente, à la

location ou à la concession de biens immobiliers situés à l'intérieur du périmètre de la concession »²⁸.

A défaut pour les opérations immobilières de la commune de constituer une combinaison d'interventions sur le tissu urbain incluant la réalisation d'équipements au sein d'un périmètre donné et répondant à un programme précis, il ne saurait être affirmé que ces interventions foncières révèlent l'exercice irrégulier par la commune de la compétence « définition, création et réalisation d'opérations d'aménagement ». Les interventions foncières de la commune constituent, en conséquence, des opérations uniques et isolées qui pourraient, tout au plus, revêtir la qualification d'action d'aménagement :

« Des acquisitions foncières seules ou de simples études ne sauraient constituer une opération d'aménagement. Bien entendu, tous ces éléments peuvent avoir une importance relative différente selon l'opération. Et l'on est alors tenté de définir l'opération d'aménagement comme un ensemble - coordonné - d'actions d'aménagement. À ce stade du raisonnement, la définition de l'action d'aménagement devient nécessaire tout en étant facilitée. Il peut s'agir de simples prestations intellectuelles comme pour les études ou bien encore de travaux de construction mais aussi d'actes juridiques plus spécifiques comme les acquisitions foncières, voire l'établissement de documents d'urbanisme. L'action d'aménagement serait ainsi un acte juridique élémentaire qui ne comporte pas forcément d'influence directe et immédiate pour l'aménagement d'un périmètre mais contribue à le permettre. En revanche, l'opération d'aménagement serait un assemblage de ces actes élémentaires produisant l'aménagement. Enfin l'opération d'aménagement ne se concevrait que dans la mesure où son objectif est de créer ou de rénover un tissu d'urbanisation (avec

²⁸ E. Fatome et L. Richer, *op. cit.*

toutes les adaptations nécessaires que comporte cette notion d'urbanisation pour les secteurs ruraux) »²⁹.

Au surplus, ce n'est pas parce que, *a posteriori*, ces interventions foncières peuvent être regardées comme ayant permis la réalisation d'opérations immobilières « *dans une cohérence d'ensemble* », que la commune a entendu mener une opération d'aménagement :

« Il est ici possible de préciser que l'objectif poursuivi doit être défini précisément, en début ou en cours d'opération dans le cas de réorientation du projet : en d'autres termes la création ou la rénovation du tissu urbain est, plutôt qu'une conséquence, la finalité même de l'aménagement »³⁰.

En toute hypothèse, quand bien même ces opérations immobilières constitueraient une combinaison d'interventions sur le tissu urbain, cette circonstance n'est pas non plus, comme nous l'avons vu, suffisante pour qualifier une opération immobilière d'opération d'aménagement.

2.1.3 Sur l'absence d'ampleur suffisante pour avoir un impact significatif sur le site concerné

Le critère tiré de l'ampleur et de la complexité de l'opération suppose de démontrer l'impact significatif sur le site concerné de l'opération immobilière concernée.

Si ce critère n'est pas suffisant à lui seul, il est indispensable.

²⁹ P. Gianni et G. Lemée, *op. cit.*

³⁰ *Ibid.*

Pour rappel, ne constituent pas des opérations d'aménagement, compte tenu de leurs caractéristiques, les opérations suivantes :

- Deux îlots d'une superficie totale de 7 215 m² pour l'extension d'un hôtel et l'édification de l'annexe d'un hôtel (CE, 28 juillet 1993, n° 124099, *Commune de Chamonix-Mont-Blanc*) ;
- Une retenue d'eau de 20 millions de mètres cube comportant des ouvrages de restitution d'eau, une station de pompage et des équipements de télégestion (CAA Bordeaux, 22 mars 2007, *Association Gabas Nature et Patrimoine*, n° 03BX02313).

A l'inverse, constituent une opération d'aménagement :

- Une opération qui couvre une superficie d'environ 11 hectares et nécessitera notamment d'importants travaux d'équipement, se traduira par la construction d'environ 250 logements, répartis en logements individuels, collectifs et intermédiaires, et qu'elle réservera 22 200 m² aux activités artisanales, la surface restante étant dédiée à des espaces de loisirs et des espaces verts publics (CAA Nancy, 8 avril 2020, *Association des propriétaires et amis du Hattel et autres*, n° 18NC02426),
- La réalisation d'une grande place urbaine sur un terrain d'une superficie totale 8 691 m² accueillant et coordonnant les différents modes de déplacements et ayant vocation à assurer la continuité d'une trame verte et bleue (CAA Lyon, 22 avril 2020, *Société L'Immobilière Groupe Casino*, n° 18LY01821).

En l'espèce, votre analyse n'identifie pas les opérations immobilières en question, une par une de sorte que la commune n'est pas mise à même d'apporter des observations sur un des critères déterminants de cette qualification d'opération d'aménagement.

Les superficies et la nature des opérations concernées par ces interventions foncières ne sont pas mentionnées. Les seules données concernent :

- Les opérations immobilières mentionnées au titre de la « *volonté d'aménager affirmée et formalisée* » ;
- L'existence d'une cohérence d'ensemble, au demeurant là encore non explicitée, sur 78 hectares, périmètre de l'OAP du PLU.

Concernant tout d'abord les actions immobilières menées sur « *un peu plus de 78 hectares sur les 334 de la commune* », il n'est pas suffisant de prétendre à l'existence d'opérations « *nombreuses et coordonnées* », portant sur plusieurs quartiers distincts visés par le PLU au titre de la réglementation d'urbanisme (et régis par des règles différentes).

En outre :

- Ces quartiers sont éloignés les uns et des autres et ne sauraient constituer le périmètre d'une seule et même opération ;
- Ces quartiers sont visés à différents titres par le PLU (OAP, plans masse, périmètre d'étude) ;
- Le montant des acquisitions ou des cessions ne révèle pas que les opérations immobilières sont d'une ampleur suffisante pour être qualifiés d'opération d'aménagement, mais témoigne seulement de la valeur du foncier (autrement, des opérations immobilières seraient qualifiées d'opération d'aménagement en fonction, notamment, de leur localisation géographique et/ou de leur montant financier).

Concernant ensuite les opérations foncières visées par les délibérations, celles-ci sont d'une ampleur et d'une complexité insuffisante pour constituer des opérations d'aménagement :

- Délibération n° 2017-115 du 19 décembre 2017
 - Surface de plancher : 3 900 m²
 - Projet de l'opérateur privé : Logement uniquement
 - Dispositions du PLU : OAP NOVEOS
 - Equipements publics non prévus par la délibération

- Délibération n° 2020-086 du 9 juillet 2020
 - Pas de projet spécifique, simple acquisition
 - Disposition du PLU : Servitude de l'article L. 123-2a du code de l'urbanisme
 - Equipements publics non prévus par la délibération

- Délibération n° 2020-126 du 17 décembre 2020
 - Superficie du foncier : 9 964 m² et 2 036m²
 - Projet de l'opérateur privé : Hôpital
 - Dispositions du PLU : OAP NOVEOS
 - Equipements publics non prévus par la délibération

- Délibération n° 2021-080 du 25 novembre 2021
 - Surface de plancher : 6 758 m² et 39 m²
 - Projet de l'opérateur privé : Logements et commerce

- Dispositions du PLU : OAP NOVEOS
- Equipements publics non prévus par la délibération

Ces différentes interventions foncières sont marquées par une absence d'ampleur et de complexité, les projets portés par les opérateurs étant dépourvus de mixité fonctionnelle.

Dans tous les cas, ces projets sont issues d'initiatives privées et ne répondent pas à un programme défini par la collectivité.

Enfin, aucun équipement public n'est à la charge de l'opérateur prétendument aménageur.

*

*

*

Il résulte de ce qui précède que la Chambre, pour conclure à l'exercice irrégulier par la commune de la compétence « définition, création et réalisation d'opérations d'aménagement », ne qualifie aucune des interventions foncières de la commune d'opérations d'aménagement en utilisant les critères jurisprudentiels permettant d'identifier une opération d'aménagement.

La Chambre se contente de prendre en considération les dispositions d'urbanisme réglementaire pour identifier une « *volonté d'aménager affirmée et formalisée* » et mentionne, sans dire lesquelles, des actions immobilières menées dans une cohérence d'ensemble à l'échelle de l'ensemble du territoire communal.

Or, il est manifeste que les interventions immobilières de la commune ne répondent à aucun programme défini en amont, et ne revêtent ni une ampleur ni une complexité

suffisante en termes de fonctionnalités et d'équipements publics pour être qualifiées d'opération d'aménagement.

Il convient en outre de relever que les différentes délibérations évoquées, qu'elles aient pour objet une acquisition, une cession ou la signature d'une convention d'intervention foncière, n'ont suscité ni observations du contrôle de légalité, ni déféré.

2.2 Sur l'absence d'exercice par la commune de la compétence dévolue à l'EPT au travers de la SEMPRO, de la SPL92 ou de l'EPFIF

La Chambre s'interroge également pour l'existence des « *actions d'aménagement nombreuses et coordonnées* » qui ressort des relations entre la commune d'un côté, la SEMPRO, la SPL 92 et l'EPFIF de l'autre.

Il convient de relever tout d'abord que le contrôle des activités exercées par la SEMPRO et la SPL 92 relève du contrôle de gestion de ces deux entités, dans la mesure où il s'agit de sociétés anonymes régies par le livre II du code de commerce juridiquement indépendantes de la commune.

Par ailleurs, les points 4.1.3.2, 4.1.3.3 et 4.1.3.4 du rapport sont uniquement axés sur le contenu de statuts ou de conventions d'interventions foncières.

Une nouvelle fois, aucune opération immobilière n'est mentionnée, de sorte que la commune n'est pas mise en mesure d'apporter des observations précises sur la qualification ou non d'opérations d'aménagement des interventions foncières analysées par la chambre.

La commune est donc contrainte sur ce point d'apporter des observations d'ordre général.

S'agissant tout d'abord de la SEMPRO, il convient d'indiquer les

points suivants :

Le fait que la SEMPRO ait pour objet d'intervenir dans les opérations de construction de développement urbaine, de restauration pouvant bénéficier de la réglementation sur le logement social ne permet pas de caractériser l'existence d'opérations d'aménagement au regard des critères jurisprudentiels précités. Le critère finaliste de l'article L 300-1 ne permet à lui-seul d'affirmer que la SEMPRO est un concessionnaire ou un mandataire d'aménagement.

Ainsi les statuts de la SEMPRO ne sont donc pas révélateurs d'« *actions d'aménagements nombreuses et coordonnées* » menées par la commune.

Il convient au demeurant de rappeler que comme toutes les sociétés d'économie mixte locale, la SEMPRO peut en outre intervenir pour des personnes qui ne participent pas au capital (article L. 1523-1 du CGCT).

S'agissant de la SPL 92, vous relevez que ses statuts la désignent comme un « *outil juridique dédié aux problématiques liées à l'aménagement du territoire au sens large* ».

Or, comme nous l'avons vu précédemment, les notions d'aménagement, d'actions d'aménagement et d'opérations d'aménagement sont distinctes et seule la compétence en matière de « définition, de création et de réalisation d'opérations d'aménagement définies à l'article L. 300-1 du code de l'urbanisme » a été transférée à l'EPT.

Une SPL dont la commune est actionnaire peut donc être dédiée à l'aménagement au sens large, à partir du moment où elles ne réalisent pas d'opérations d'aménagement. Vous mentionnez également une convention d'intervention foncière au titre des « *actions d'aménagement nombreuses et coordonnées* ». Or, tout d'abord, cette convention a été conclue avant le transfert de compétence à l'EPT. Ensuite, votre analyse n'indique pas en quoi cette convention a conduit la commune, au travers de la SPL 92, à réaliser, à compter du 1^{er} janvier 2018, des opérations d'aménagement.

Au demeurant, la convention est limitée à la réalisation d'une opération immobilière unique et isolée, à l'exclusion de toute opération d'aménagement.

L'article 1 mentionne ainsi que l'objet de la convention est « *de réaliser ou de faire réaliser une opération immobilière conforme au programme définitivement arrêté dans le cadre de la tranche ferme* ».

L'article 3 précise que la transformation du site concerné par la convention « *s'inscrit pleinement en tant qu'opération de construction ambitieuse dans le cadre d'une action d'intérêt général* ».

La commune a donc expressément entendu exclure toute opération d'aménagement de la convention d'intervention foncière.

Il en résulte que l'analyse de la Chambre sur ce point est totalement dénué de démonstration, mais surtout est totalement détaché de la réalité opérationnelle des activités de la SPL..

S'agissant de l'EPFIF, comme vous le soulignez à juste titre, il n'exerce pas la compétence aménagement et ne peut, a fortiori, réaliser des opérations d'aménagement.

La seule circonstance que l'EPFIF soit chargé d'une mission de maîtrise et veille foncière ne caractérise par l'existence d'opérations d'aménagement.

L'EPFIF comme tout établissement public foncier de l'Etat est compétent pour réaliser toutes acquisitions foncières et immobilières dans le cadre de projets conduits par les personnes publiques et pour réaliser ou faire réaliser toutes les actions de nature à faciliter l'utilisation et l'aménagement ultérieur, au sens de l'article L. 300-1, des biens fonciers ou immobiliers acquis.

A aucun moment le Code de l'urbanisme à l'article L 321-1 ne limite l'intervention des EPF à des activités de portage foncier pour la réalisation d'opération d'aménagement.

La Chambre ne peut, sans démonstration, opérer des raccourcis susceptibles de créer de l'insécurité juridique.

En définitive, ni les statuts de la SEMPPO et de la SPL 92, ni le contenu des conventions d'intervention foncières concluent avec la SPL 92 et l'EPFIF ne permettent de caractériser la définition, la création et la réalisation d'opérations d'aménagement par la commune.

Ces éléments démontrent uniquement la volonté de la commune de faire appliquer la réglementation d'urbanisme en vigueur, étant précisé que les objectifs poursuivis par la réglementation d'urbanisme peuvent se recouper avec ceux listés par l'article L. 300-1 du code de l'urbanisme.

En toute hypothèse, la Chambre ne caractérise aucunement l'existence d'opérations d'aménagement réalisées par la commune par le biais de ces entités.

3. Sur les conséquences de l'exercice supposé sans droit de la compétence aménagement

Au titre des conséquences de « *l'exercice sans droit de la compétence aménagement* », la chambre indique qu'il convient de transférer les « actifs aménagement » de la commune à l'EPT (3.1), de transférer la convention de portage foncier à l'EPT (3.2), de faire entrer l'EPT « Vallée Sud Grand Paris » au capital de la SEMPRO et de la SPL (3.3) . La Chambre considère en outre la commune doit arrêter ses interventions foncières sauf en cas de carence du secteur privé (3.4).

Les solutions proposées, même en les considérant justifiées par l'exercice illégale d'une compétence aménagement, ce qui est fermement contesté par la ville, ne pourrait s'appliquer en l'espèce.

3.1 Sur le transfert des « actifs aménagements » de la commune à l'EPT

La Chambre indique que « *selon l'article L. 5211-17 du CGCT, le transfert de compétence entraine, par dérogation à l'article L. 5211-5, le transfert de la pleine propriété des biens nécessaires à la compétence aménagement* ».

Cette remarque appelle plusieurs observations de la part de la commune.

En premier lieu, l'article L. 5211-17 du CGCT concerne les modifications relatives aux compétences apportées aux statuts des établissements publics de coopération intercommunale.

L'alinéa 1^{er} est ainsi rédigé dans les termes suivants :

« *Les communes membres d'un établissement public de coopération intercommunale peuvent à tout moment transférer, en tout ou partie, à ce dernier, certaines de leurs compétences dont le transfert n'est pas prévu par la loi ou par la décision institutive ainsi que les biens, équipements ou services publics nécessaires à leur exercice* ».

L'article L. 5211-17 du CGCT ne concerne donc pas la création des établissements publics de coopération intercommunale.

En deuxième lieu, le transfert de compétences opéré dans le cadre de l'article L. 5211-17 du CGCT entraîne de plein droit l'application à l'ensemble des biens, équipements et services publics nécessaires à leur exercice, ainsi qu'à l'ensemble des droits et obligations qui leur sont attachés à la date du transfert, des dispositions des trois premiers alinéas de l'article L. 1321-1, des deux premiers alinéas de l'article L. 1321-2 et des articles L. 1321-3, L. 1321-4 et L. 1321-5.

Ces dispositions prévoient respectivement :

- La mise à la disposition de la collectivité bénéficiaire des biens meubles et immeubles utilisés, à la date du transfert, pour l'exercice de la compétence transférée (article L. 1321-1 al. 1^{er}) ;
- La constatation de la mise à disposition par procès-verbal précisant la consistance, la situation juridique, l'état des biens et l'évaluation de la remise en état de ceux-ci (article L. 1321-1 al. 2) ;
- La possibilité, pour l'établissement du procès-verbal, de recourir aux conseils d'experts et à l'arbitrage du président de la chambre régionale des comptes (article L. 1321-1 al. 3) ;
- Le caractère gratuit de la mise à disposition et les droits et obligations de la collectivité bénéficiaire (article L. 1321-2 al. 1^{er}) ;

- La possibilité pour la collectivité bénéficiaire de procéder à tous travaux de reconstruction, de démolition, de surélévation ou d'addition de constructions propres à assurer le maintien de l'affectation des biens (article L. 1321-2 al. 2) ;
- Les conséquences de la désaffectation des biens mis à disposition (article L. 1321-3) ;
- Que les conditions dans lesquelles les biens mis à dispositions peuvent faire l'objet d'un transfert en pleine propriété à la collectivité bénéficiaire sont définies par la loi (article L. 1321-4) ;
- Le transfert des droits et obligations attachés à la location des biens mis à disposition (article L. 1321-5).

L'article L. 5211-17 prévoit donc l'application du régime de droit commun concernant le sort des biens affectés à une compétence transférée : leur mise à disposition.

En troisième lieu, la seule hypothèse de transfert en pleine propriété concerne les biens immeubles nécessaires à l'exercice des compétences ZAE et ZAC.

Etant donné qu'il n'y a ZAE, ni ZAC sur le territoire communal, la commune n'est pas concernée par cette disposition. L'affirmation suivant laquelle l'article L. 5211-17 du CGCT alinéa 6 du CGCT s'appliquerait à l'ensemble des biens relevant de la compétence « aménagement » (qui pour rappel, n'existe pas en tant que tel, seule la compétence « définition, création et réalisation d'opérations d'aménagement » est transférée) est sur ce point un indice supplémentaire de l'assimilation (inexacte en droit) de toutes les interventions foncières communales au régime des ZAC³¹.

Pour ce qui concerne la commune, l'article L. 5211-17 du CGCT n'a donc pas vocation à s'appliquer.

³¹ Pour la distinction entre les dispositions du PLU et les ZAC, v. *supra* 1.1.1 Sur les dispositions du PLU

En toute hypothèse, il ne s'agit que d'une faculté :

« Toutefois, lorsque l'établissement public de coopération intercommunale est compétent en matière de zones d'activité économique, les biens immeubles des communes membres peuvent lui être transférés en pleine propriété, dans la mesure où ils sont nécessaires à l'exercice de cette compétence. Les conditions financières et patrimoniales du transfert des biens immobiliers sont décidées par délibérations concordantes de l'organe délibérant et des conseils municipaux des communes membres se prononçant dans les conditions de majorité qualifiée requise pour la création de l'établissement, au plus tard un an après le transfert de compétences. Dans les cas où l'exercice de la compétence est subordonné à la définition de l'intérêt communautaire, ce délai court à compter de sa définition. Il en va de même lorsque l'établissement public est compétent en matière de zones d'aménagement concerté » (article L. 5211-17 al. 6 du CGCT).

A supposer que la commune exerce sans droit la compétence « définition, création et réalisation d'opérations d'aménagements », seule une mise à disposition de ses « *actifs aménagements* » pourrait avoir lieu.

D'ailleurs, l'article L. 5219-5 IV renvoie expressément à l'article L. 5211-5 du CGCT concernant la création des établissements publics de coopération intercommunale (contrairement à l'article L. 5211-17 relatif aux transferts de compétences opérés dans le cadre d'une modification statutaire d'un EPCI existant).

L'article L. 5211-5 du CGCT renvoie également aux dispositions des trois premiers alinéas de l'article L. 1321-1, des deux premiers alinéas de l'article L. 1321-2 et des articles L. 1321-3, L. 1321-4 et L. 1321-5, qui ne prévoient donc, qu'une simple mise à disposition.

Il conviendrait dans ce cadre de définir dans quelle mesure une partie du patrimoine de la commune pourrait être qualifié d'actif aménagement, ce qui suppose de déterminer qu'un terrain a nécessairement vocation à être utilisé dans le cadre d'une

opération correspondant aux critères jurisprudentiels précités sans pour autant pouvoir être cédé à un tiers.

3.2 Sur le transfert de la convention de portage foncier à l'EPT

L'article 133 XII de la loi NOTRE prévoit que :

« Sauf dispositions contraires, pour tout transfert de compétence ou délégation de compétence prévu par le code général des collectivités territoriales, la collectivité territoriale ou l'établissement public est substitué de plein droit à l'Etat, à la collectivité ou à l'établissement public dans l'ensemble de ses droits et obligations, dans toutes ses délibérations et tous ses actes.

Les contrats sont alors exécutés dans les conditions antérieures jusqu'à leur échéance, sauf accord contraire des parties. Dans le cadre d'une délégation ou d'un transfert de compétence, la substitution de la personne morale n'entraîne aucun droit à résiliation ou à indemnisation pour le cocontractant.

La collectivité ou l'établissement public qui transfère ou délègue la compétence informe les cocontractants de cette substitution ».

L'article L. 5211-5 III al. 3 précise également que :

« L'établissement public de coopération intercommunale est substitué de plein droit, à la date du transfert des compétences, aux communes qui le créent dans toutes leurs délibérations et tous leurs actes ».

Le Conseil d'Etat précise que : *« le transfert de compétences d'une commune à un établissement public de coopération intercommunale entraîne la substitution de la personne publique bénéficiaire du transfert aux droits et obligations découlant des contrats conclus par la collectivité antérieurement compétente »* (CE, 26 février 2014, *Société Veolia Eau - Compagnie générale des Eaux*, n° 365151).

Seuls les contrats qui se rattachent à la compétence transférée sont concernés.

Pour ce qui concerne la commune, ce sont donc les contrats qui s'inscrivent dans le cadre de la compétence « définition, création et réalisations d'opérations d'aménagement » qui devraient être transférés à l'EPT.

Or, si les conventions d'intervention foncière peuvent servir à motiver une décision de préemption en vue de la réalisation des actions ou opérations répondant aux objets définis à l'article L. 300-1, leur existence ne permet pas, pour chacun des cas étudiés, d'en déduire que la préemption est effectuée dans le cadre de l'article L. 300-1 du code de l'urbanisme.

Ainsi :

« 3. Considérant qu'il résulte de ces dispositions que les collectivités titulaires du droit de préemption urbain peuvent légalement exercer ce droit, d'une part, si elles justifient, à la date à laquelle elles l'exercent, de la réalité d'un projet d'action ou d'opération d'aménagement répondant aux objets mentionnés à l'article L. 300-1 du code de l'urbanisme, alors même que les caractéristiques précises de ce projet n'auraient pas été définies à cette date, et, d'autre part, si elles font apparaître la nature de ce projet dans la décision de préemption ; qu'en outre, la mise en œuvre de ce droit doit, eu égard notamment aux caractéristiques du bien faisant l'objet de l'opération ou au coût prévisible de cette dernière, répondre à un intérêt général suffisant ;

3.3 *Considérant que la décision de préemption en litige expose que la parcelle BP n° 38*
est incluse dans le périmètre de la convention d'intervention foncière signée entre l'établissement public foncier et la communauté d'agglomération du pays d'Aix du 14 mai 2008 à laquelle la commune de Venelles a adhéré le 23 septembre 2008, qu'elle "
répond à un enjeu certain d'aménagement " faisant l'objet d' " études " " notamment en termes d'habitat ", dans le cadre du " projet urbain d'ensemble " de la commune portant sur la restructuration de la zone du " pôle gare ", devant allier " développement économique, habitat et mixité fonctionnelle et sociale, déplacement et transport à

caractère doux, foncier et développement durable et habitats à consommation énergétique maîtrisée ", et destiné à une " mixité de fonctions " par le futur plan local d'urbanisme en cours d'élaboration ; que la politique urbaine ainsi évoquée dans des termes très généraux ne permet, ni directement, ni par le simple visa du programme local de l'habitat sans référence à l'un de ses objectifs, de faire apparaître dans la décision de préemption litigieuse la nature du projet d'aménagement de la parcelle BP n° 38, à défaut notamment pour l'établissement public titulaire du droit de préemption d'identifier la finalité de l'opération envisagée sur le terrain entre habitat, activité économique et assiette de nouvelles infrastructures, et alors que n'est pas davantage mentionnée la volonté de créer une réserve foncière à de telles fins ; que la circonstance que la même parcelle ait fait l'objet en 2008 d'une précédente décision de préemption de l'établissement public foncier, non exécutée, pour un projet d'aménagement à double nature d'activité et habitat comportant 70 logements dont 30 % de logements sociaux, lequel n'est aucunement repris par la décision en litige, demeure sans influence à cet égard ; que, dans ces conditions, c'est à juste titre que les premiers juges ont relevé, sans entacher le jugement contesté d'aucune contradiction sur ce point, que la décision de préemption du 21 juillet 2014 ne faisait pas apparaître suffisamment la nature du projet poursuivi par l'établissement public au regard des dispositions de l'article L. 210-1 du code de l'urbanisme, et qu'elle devait être annulée pour ce motif » (CAA Marseille, 30 mai 2016, Etablissement public foncier Provence-Alpes-Côte d'Azur, n° 15MA03271).

« 5. Considérant que si la décision du 5 septembre 2014 de préempter les locaux de l'ancienne Poste mentionne la volonté de la COMMUNE DU RAINCY d'agir pour la diversité de l'habitat, en créant des logements conventionnés et des surfaces d'activité et si le maire de la commune a témoigné dès le 19 juillet 2013 de son intérêt pour la

conservation des bâtiments de l'ancienne Poste en raison de sa qualité architecturale, la requérante se borne à faire état d'un document " Réflexion sur l'habitat familial et social du Raincy ", d'échanges entre la mairie et Poste Immo, de la demande du préfet de la Seine-Saint-Denis, en date du 14 avril 2014, de réaliser 314 logements aidés entre 2014 et 2016 au Raincy, de notes prises lors d'une réunion, le 4 septembre 2014, avec l'Etablissement Public Foncier d'Ile de France et, mais seulement le 16 décembre 2014, d'une convention d'intervention foncière avec l'Etablissement public foncier d'Ile-de-France, incluant le secteur de l'ancienne Poste ; qu'ainsi, il ne ressort pas des pièces du dossier l'existence à la date de la préemption contestée d'un projet réel d'action relatif à l'immeuble en cause au sens des dispositions précitées ; qu'ainsi, la décision attaquée ne répond pas aux exigences des articles L. 210-1 et L. 300-1 du code de l'urbanisme » (CAA Versailles, 30 novembre 2017, Commune du Raincy, n° 15VE02791).

Dans tous les cas, en tant que tel, une convention d'intervention foncière n'est pas une opération d'aménagement :

« 6. Il ressort des pièces du dossier que par la délibération attaquée, le conseil municipal de la commune de La Trinité a approuvé la conclusion d'une convention d'intervention foncière entre la commune, la métropole Nice Côte d'Azur et l'établissement public foncier Provence-Alpes-Côte d'Azur, dont l'objet est de confier à cet établissement public foncier une mission d'anticipation et d'impulsion foncières dans le secteur de la Gare sur le territoire de la commune de La Trinité. Dans le cadre de cette mission, l'établissement public foncier est chargé de saisir, dans le secteur de la Gare, " les opportunités pouvant présenter un intérêt stratégique soit du point de vue de leur localisation, soit du point de vue de leur prix d'acquisition pour la réalisation des futurs projets urbains " et de procéder, après études, à l'acquisition d'immeubles par voie amiable, par exercice du droit de préemption ou par voie d'expropriation. Ainsi qu'en a jugé à bon droit le tribunal, eu égard à son objet, la convention approuvée par la

délibération attaquée, qui constitue un outil permettant la constitution de réserves foncières dans le cadre de la mise en œuvre de l'opération d'aménagement du site de la Gare, ne saurait être regardée comme une opération d'aménagement au sens des dispositions de l'article L. 300-2 du code de l'urbanisme. Par suite, la signature de cette convention n'avait pas à être précédée d'une concertation publique sur le fondement de ces dispositions. En conséquence, le moyen tiré de la méconnaissance des dispositions de l'article L. 300-2 précité est inopérant » (CAA de MARSEILLE, 28 février 2019, n° 17MA04533).

L'objet des conventions d'intervention foncière est de permettre aux collectivités d'acquérir une maîtrise foncière, sans forcément que cette maîtrise foncière conduise par la suite à la réalisation d'une opération d'aménagement.

C'est seulement en fonction de l'utilisation qui sera ensuite faite des parcelles acquises dans ce cadre que l'intervention pourrait être considérée comme une action de proto-aménagement.

En toute hypothèse, seuls les contrats rattachés à la compétence transférés sont transmis à la collectivité bénéficiaire du transfert³².

La convention d'intervention foncière n'étant pas nécessairement rattachée à la compétence « définition, création et réalisation des opérations d'aménagement », elle n'a pas à être transférée.

Les conventions d'intervention n'ont à aucun moment conduit la commune à subdéléguer le droit de préemption de sorte que toutes les acquisitions l'ont été de manière amiable.

Ce détail n'est pas neutre sur l'appréciation de la notion d'opération d'aménagement totalement étrangère à l'activité de la commune.

³² Louis Foyer de Costil, *Le sort des contrats après un transfert de compétences*, Contrats et marchés publics, mai 2017.

3.3 Sur l'entrée au capital de la SEMPPO et de la SPL de l'EPT

Pour la Chambre, « l'EPT doit entrer en capital de la SEMPPO et de la SPL dans des conditions de gouvernance lui permettant d'assurer effectivement sa compétence "aménagement" ».

L'article L. 1521-1 alinéa 2 du CGCT prévoit que :

« La commune actionnaire d'une société d'économie mixte locale dont l'objet social s'inscrit dans le cadre d'une compétence qu'elle a intégralement transférée à un établissement public de coopération intercommunale ou que la loi attribue à la métropole de Lyon peut continuer à participer au capital de cette société à condition qu'elle cède à l'établissement public de coopération intercommunale ou à la métropole de Lyon plus des deux tiers des actions qu'elle détenait antérieurement au transfert de compétences ».

Cet article s'applique également aux sociétés publiques locales par renvoi de l'article L. 1531-1 du CGCT.

Sur ce point, la doctrine administrative précise que :

« Le caractère intégral d'un transfert de compétence recouvre deux cas distincts : d'une part lorsque la compétence n'est pas partagée entre une commune et son EPCI du fait de la définition d'un intérêt communautaire ou métropolitain ; d'autre part lorsque la SEM ou la SPL a un objet social unique correspondant à la compétence transférée. Ainsi, en cas de transfert intégral de la compétence à son EPCI, une commune peut se maintenir au capital de la société, à condition de lui céder plus des deux-tiers de ses parts. En revanche, si la compétence n'est pas intégralement transférée, la commune

peut se maintenir au capital de la société, sans obligation de cession d'actions. Dans ce dernier cas, il conviendra néanmoins de s'assurer que la collectivité territoriale ou l'EPCI compétent soit actionnaire. À défaut, l'objet social de la société devra être modifié afin qu'il corresponde aux compétences détenues par ses actionnaires publics »³³.

Il en résulte que la commune actionnaire doit céder une partie de ses actions à l'EPCI bénéficiaire du transfert des compétences lorsque :

- La compétence n'est pas partagée du fait de la définition de l'intérêt métropolitain ;

ou

- Lorsque la SEM ou la SPL a un objet social unique correspondant à la compétence transférée.

Vous noterez sur ce point que si l'article L. 1521-1 du CGCT utilise le présent de l'indicatif s'agissant de la cession d'une partie des parts sociales, cette disposition n'est assortie d'aucun mécanisme permettant de traduire en pratique les modalités et les conséquences de cette cession ou du non-respect de cette prescription.

Ainsi, l'alinéa 2 de l'article L. 1521-1 du CGCT ne donne aucune indication, par exemple, quant à la valorisation des parts sociales et quant aux conséquences pour les deux niveaux de collectivité concernée en cas d'absence d'accord sur le prix de rachat.

A défaut d'accord, il est bien évident que la commune initialement titulaire de la compétence transférée ne pas peut se voir privée d'une partie de son patrimoine sans juste et préalable contrepartie.

Dans toutes les autres hypothèses de transfert, la commune n'est pas obligée de céder ses actions à l'EPT « *dans des conditions lui permettant d'assurer effectivement sa compétence "aménagement" »*.

³³ RM à QE n° 03728, JO Sénat du 31 mai 2018, p. 2704

Or, en l'espèce, tant la SEMPROM que la SPL 92 n'ont pas pour objet social de définir, créer et réaliser des opérations d'aménagement.

Conformément à l'article 3 des statuts de la SEMPROM :

« La société a pour objet :

- *La réalisation de toutes opérations de construction et toutes actions de développement urbain, notamment pour la ville du PLESSIS-ROBISON ou pour d'autres collectivités territoriales ou établissements publics mais aussi privés ;*
- *De réaliser toutes opérations de construction et restauration pouvant, le cas échéant, bénéficier de la réglementation sur le logement social ;*
- *La réalisation de tous travaux au nom et pour le compte de collectivités publiques dans le cadre du code des marchés publics ;*
- *La création et l'exploitation de tout service public à caractère industriel ou commercial ;*
- *La démolition, la construction ou l'acquisition de tous immeubles ou parties d'immeubles notamment à usage d'habitation ou d'activités ;*
- *La location, la vente, la gestion, l'entretien et la mise en valeur par tous les moyens des immeubles construits ou acquis ;*
- *Assurer les fonctions de syndical social dans le cadre de la mise en vente aux locataires des logements sociaux relevant de son parc ;*

- *L'acquisition, l'échange, l'apport de tous biens et droits immobiliers en vue de les conserver ou de les revendre dans le cadre d'opérations relevant du régime des marchands de biens ;*

La société exercera les activités visées ci-dessus, tant pour son propre compte que pour celui d'autrui ; elle exercera ses activités notamment dans le cadre de conventions passées dans les conditions définies aux articles L. 1523-2 à L. 1523-4 du code général des collectivités territoriales, de prestations de services, d'affermage ou de concessions de services publics à caractère industriel et commercial.

D'une manière plus générale, elle pourra accomplir toutes opérations financières, commerciales, industrielles, mobilières et immobilières pouvant se rattacher soit directement, soit indirectement, à l'objet social, par des prises de participation dans des sociétés commerciales, celles-ci étant soumises aux dispositions de l'article L. 1524-5 du code général des collectivités territoriales, s'y rapportent et contribuent à sa réalisation ».

Quant à la SPL 92, cette société a pour objet de réaliser :

« Conformément à l'article L. 1531-1 du CGCT, des opérations de construction et tous actes nécessaires à leur réalisation dans le cadre d'une mission d'intérêt général qui lui est confiée par l'un ou l'autre de ses actionnaires. La SPL pourra réaliser toutes opérations dans le domaine de l'immobilier (y compris les opérations relatives à l'insalubrité, les abandons, les campagnes de ravalement de façades obligatoires...) dès lors que les activités qui lui sont confiées relèvent de l'intérêt général ou présentent le caractère d'un service public industriel ou commercial.

La SPL pourra, en outre, accomplir toutes opérations financières, commerciales, industrielles, mobilières et immobilières pouvant se rattacher directement ou indirectement à son objet social ou susceptibles d'en faciliter la réalisation. La SPL pourra notamment, et avec l'accord de ses actionnaires, participer à la création et à

l'animation de structures en y associant sous la forme juridique appropriée les partenaires de futures opérations en rapport avec son objet.

Ces opérations et activités sont réalisées exclusivement pour le compte d'une ou plusieurs collectivités territoriales actionnaires et sur le territoire de l'un ou plusieurs d'entre elles.

Son aire d'activité est limitée aux territoires de ses actionnaires.

Les missions d'intérêts générale qui lui sont confiées par ses actionnaires sont définies et contractualisées dans le cadre de conventions d'études, de mandats ou autres, qui en précisent le contenu et fixent les conditions de sa rémunération, dans le cadre éventuellement, de relations de quasi-régie telles qu'elles sont notamment définies à l'article L. 1411-12b du code général des collectivités territoriales et de 17 de l'ordonnance n° 2015-899 du 23 juillet 2015.

(...)

La SPL pourra, en outre, accomplir toutes opérations financières, commerciales, industrielles, mobilières et immobilières pouvant se rattacher directement ou indirectement à son objet social ou susceptibles d'en faciliter la réalisation ».

En conséquence non seulement, ces deux sociétés n'ont pas un objet social unique lié à la compétence transférée à l'EPT.

Mais bien plus, du fait de leur objet social respectif, étranger à la réalisation d'opération d'aménagement ; le transfert à l'EPT de la compétence « définition, création et réalisation d'opérations d'aménagement » ne peut avoir pour conséquence de faire entrer l'EPT au capital de la SEMPPO et de la SPL « *dans des conditions de gouvernance lui permettant d'assurer effectivement sa compétence "aménagement" ».*

3.4 Sur la fin des interventions foncières de la commune sauf en cas de carence du secteur privé

Le transfert de la compétence « *définition, création et réalisation d'opérations d'aménagement* » pouvant entraîner selon votre analyse la cessation par la commune de

« *toutes les opérations d'acquisitions ou cessions dans les secteurs faisant l'objet d'un plan masse, d'une OPA ou d'un périmètre d'étude au PLU* ».

Cette interruption serait justifiée par le transfert de la compétence « définition, création et réalisation d'opérations d'aménagement » d'une part, et par le fait que « *la commune ne peut intervenir dans un champ concurrentiel (promotion immobilière, gestion locative) qu'en cas de carence démontrée de l'initiative privée* ».

En premier lieu, il convient de rappeler que conformément à l'article 72 de la Constitution du 4 octobre 1958, les collectivités territoriales s'administrent librement par des conseils élus et disposent d'un pouvoir réglementaire pour l'exercice de leurs compétences.

Ce principe est repris par l'article L. 1111-1 du code général des collectivités territoriales.

Les communes, collectivités territoriales, bénéficient également d'une clause générale de compétence :

« *Le conseil municipal règle par ses délibérations les affaires de la commune* » (article L. 2121-29 alinéa 2 du code général des collectivités territoriales).

Tel n'est pas le cas des EPT. Contrairement à leurs communes membres, les EPT, qui sont régis par le principe de spécialité, ne peuvent exercer que les compétences qui leur ont été explicitement transférés (CE, 23 octobre 1985, *Commune de Blaye-les-Mines*, n° 46612).

Or, aucune disposition du code général des collectivités territoriales ne vient confier à l'EPT ou à la MGP l'exercice d'une compétence « interventions foncières » ou « acquisitions / cessions immobilières ».

La commune peut donc procéder à ces opérations à partir du moment où elle n'intervient pas dans le cadre d'une compétence expressément transférée.

En second lieu, les interventions foncières de la commune ne sont pas limitées par le constat préalable d'une carence de l'initiative privée.

Les interventions économiques des personnes publiques ne sont plus conditionnées à la carence de l'initiative privée depuis les arrêts du Conseil d'Etat Jean-Louis Bernard Consultants³⁴ et Ordre des avocats au Barreau de Paris lorsque ces interventions sont justifiées par un intérêt public :

« Considérant que les personnes publiques sont chargées d'assurer les activités nécessaires à la réalisation des missions de service public dont elles sont investies et bénéficient à cette fin de prérogatives de puissance publique ; qu'en outre, si elles entendent, indépendamment de ces missions, prendre en charge une activité économique, elles ne peuvent légalement le faire que dans le respect tant de la liberté du commerce et de l'industrie que du droit de la concurrence ; qu'à cet égard, pour intervenir sur un marché, elles doivent, non seulement agir dans la limite de leurs compétences, mais également justifier d'un intérêt public, lequel peut résulter notamment de la carence de l'initiative privée ; qu'une fois admise dans son principe, une telle intervention ne doit pas se réaliser suivant des modalités telles qu'en raison de la situation particulière dans laquelle se trouverait cette personne publique par rapport aux autres opérateurs agissant sur le même marché, elle fausserait le libre jeu de la concurrence sur celui-ci » (CE, 31 mai 2006, Ordre des avocats au Barreau de Paris, n° 275531).

³⁴ CE, 8 novembre 2000, Société Jean-Louis Bernard Consultants, n° 222208

Le Conseil d'Etat précise que « *si les personnes publiques entendent prendre en charge une activité économique, elles sont soumises à une double limite : d'une part, la liberté du commerce et de l'industrie et, d'autre part, le respect du droit de la concurrence. Le respect de la liberté de commerce et d'industrie implique que les personnes publiques ne peuvent intervenir sur un marché que dans la limite de leurs compétences et pour satisfaire un intérêt public, lequel peut résulter notamment de la carence de l'initiative privée. Par ailleurs, lorsque cette intervention est admise, elle ne doit pas être exercée selon des modalités telles qu'elle fausserait le libre jeu de la concurrence* »³⁵.

En résumé, les personnes publiques peuvent intervenir qu'il y ait ou non carence de l'initiative privée tant que l'intervention s'inscrit dans le cadre de ses compétences, vise à satisfaire un intérêt public et que la libre concurrence n'est pas menacée.

Sur le territoire communal, les opérateurs privés du secteur ne sont pas confrontés à la concurrence de la commune. Au contraire, les interventions foncières de la commune stimulent l'initiative privée et la concurrence entre les différents opérateurs, qui nombreux ont, ces dernières années, obtenu, sur des terrains anciennement privés ou même communaux, des permis de construire.

Surtout, ces décisions³⁶ concernent les interventions économiques. La jurisprudence distingue clairement les interventions économiques des activités nécessaires à l'accomplissement des missions de services public dont les personnes publiques sont investies et pour lesquelles elles bénéficient de prérogatives de puissance publique.

Votre analyse indique que la commune intervient dans le champ concurrentiel en exerçant notamment des activités de promotion immobilière.

³⁵ Extrait du site internet du Conseil d'Etat : <https://www.conseil-etat.fr/ressources/decisions-contentieuses/les-grandes-decisions-du-conseil-d-etat/conseil-d-etat-assemblee-31-mai-2006-ordre-des-avocats-au-barreau-de-paris>

³⁶ Celle de votre analyse s'inscrit également dans le cadre de l'exercice d'une activité économique sur le marché, à savoir précisément celle de société d'assurance (CE, 4 juillet 1984, *Département de la Meuse c. M. Poilera et autres*, n° 20046)

La promotion immobilière bénéficie d'une définition légale qui ne correspond pas au cadre dans lequel s'inscrivent les interventions foncières de la commune.

Ainsi, l'article L. 211-1 du code de la construction et de l'habitation prévoit que :

« Ainsi qu'il est dit à l'article 1831-1 du code civil :

" Le contrat de promotion immobilière est un mandat d'intérêt commun par lequel une personne dite " Promoteur immobilier " s'oblige envers le maître d'un ouvrage à faire procéder, pour un prix convenu, au moyen de contrats de louage d'ouvrage, à la réalisation d'un programme de construction d'un ou de plusieurs édifices ainsi qu'à procéder elle-même ou à faire procéder, moyennant une rémunération convenue, à tout ou partie des opérations juridiques, administratives et financières concourant au même objet. Ce promoteur est garant de l'exécution des obligations mises à la charge des personnes avec lesquelles il a traité au nom du maître de l'ouvrage. Il est notamment tenu des obligations résultant des articles 1792,1792-1,1792-2 et 1792-3 du présent code.

Si le promoteur s'engage à exécuter lui-même partie des opérations du programme, il est tenu, quant à ces opérations, des obligations d'un locateur d'ouvrage. " ».

Les interventions foncières de la commune ne font pas d'elle un maître d'ouvrage qui fait réaliser des travaux, qui commercialise et livre l'opération ; elle ne peut pas être regardée comme exerçant des activités de promotion immobilière.

En indiquant que la commune pourrait devoir mettre fin à ses interventions foncières *« sauf en cas de carence de l'initiative privée »*, votre analyse part nécessairement du principe que l'ensemble des interventions foncières de la commune, passées comme à venir, sont des interventions économiques qui ne visent pas à satisfaire un intérêt public.

Cette affirmation, au demeurant non étayée, n'est ni vraisemblable, ni avérée :

- Pour les opérations passées, les présentes observations ont mis en évidence que celles-ci ne s'inscrivaient pas dans le cadre des compétences dévolues à l'EPT ;

- Pour les opérations futures, il n'est pas possible de préjuger aujourd'hui des conditions dans lesquelles s'effectueront les futures interventions foncières de la commune. Or, le principe de libre-administration des collectivités territoriales, combiné au principe de spécialité des EPCI et à la jurisprudence du Conseil d'Etat concernant les interventions économiques des personnes publiques n'exclut pas toute possibilité pour la commune de procéder à des i opération immobilière, d'intérêt général (et même à des fins patrimoniales)).

Il en résulte que même dans l'hypothèse où, sur la période analysée par la chambre, la commune aurait irrégulièrement exercé la compétence « *définition, création et réalisation d'opérations d'aménagement* », ce qui n'est manifestement pas le cas au regard des développements précédents, cette circonstance ne serait pas de nature à lui interdire, pour le futur, toute opération foncière sauf carence du secteur privé.

Annexe : Note complémentaire contestant le transfert d'actions de la Commune au Territoire des actions de la Sempro et de la SPL Sud-Ouest 92

1- La SPL Sud-Ouest 92 :

La SPL Sud-Ouest 92 comme la Sempro ne sont, que ce soit pour le compte de la Commune ou pour le Territoire, titulaire d'aucun contrat leur confiant une opération d'aménagement.

L'objet social de la SPL et de la Sempro continuant de recouvrir les compétences de la Ville, cette dernière a conservé ses actions, les statuts ayant été réformés pour exclure les opérations d'aménagements des compétences de la SPL comme de la Sempro.

1.1 Sur la cession des actions

Les dispositions de l'article L. 1521-1 du CGCT prévoient que : « La commune actionnaire d'une société d'économie mixte locale dont l'objet social s'inscrit dans le cadre d'une compétence qu'elle a intégralement transférée à un établissement public de coopération intercommunale peut continuer à participer au capital de cette société à condition qu'elle cède à l'établissement public de coopération intercommunale plus des deux tiers des actions qu'elle détenait antérieurement au transfert de compétences ».

Ces dispositions sont applicables aux SPL comme aux sociétés d'économies mixtes en vertu notamment de l'article L. 1531-1 du CGCT.

Ces dispositions s'appliquent également aux groupements de collectivités territoriales actionnaires.

Il convient de rappeler que l'obligation de céder au moins les 2/3 des actions ne vise que le cas où l'objet social de la SPL ou de la société d'économie mixte s'inscrit dans le cadre d'une compétence « intégralement » transférée à un établissement public de coopération intercommunale.

Le terme « intégralement » a été introduit par l'article 61 de la loi n° 2014-58 du 27 janvier 2014 dite de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles.

Dans une réponse ministérielle d'août 2003 (Rép. min, n° 6044 : JO Sénat Q, 7 août 2003, p.2543), le ministre de l'intérieur avait précisé à l'époque que : « Dans la mesure où l'objet social d'une SEML s'inscrit dans le cadre d'une compétence transférée à un EPCI, par exemple la compétence " développement économique , et nonobstant le constat que la société continuerait d'intervenir pour la mise en œuvre d'opérations d'intérêt communal, il semble que la commune doive céder au moins deux tiers de ses actions au profit de l'EPCI auquel elle a adhéré ».

Il résultait de cette réponse ministérielle que le transfert d'une compétence à un EPCI ne portant que sur une partie de l'objet social d'une SEML devait néanmoins conduire les communes concernées à céder au moins les 2/3 de leurs actions à l'EPCI auquel la compétence avait été transférée.

C'est ce que l'article 61 de la loi du 27 janvier 2014 a modifié en introduisant le terme « intégralement ».

En conséquence, les communes membres d'une SPL ou d'une Société d'économie mixte n'ont pas l'obligation de céder au moins les 2/3 de leurs actions si le transfert de compétence ne concerne qu'une partie de l'objet de la société.

Or, en l'espèce, la Loi NOTRe n'a pas eu pour effet de transférer l'intégralité des compétences des communes actionnaires de la SPL Sud-Ouest 92 ou de la Sempro au regard de son objet social.

En effet, la loi NOTRe a transféré à la Métropole du Grand Paris la création et

réalisation d'opérations d'aménagement d'intérêt métropolitain mentionnées à l'article L. 300-1 du code de l'urbanisme (CGCT, art. L. 5219-1 et aux EPT la compétence en matière d'opérations d'aménagement mentionnées à l'article L. 300-1 du code de l'urbanisme qui n'ont pas été déclarées d'intérêt métropolitain (CGCT, art. L. 5219-5).

C'est ainsi qu'en matière d'opérations d'aménagement, les communes membres de la Métropole du Grand Paris ont conservé leur compétence pour les opérations d'aménagement qui ne s'inscrivent pas dans les prévisions de l'article L. 300-1 du code de l'urbanisme.

Or, Comme il l'a été précisé, l'objet social de la SPL Sud Ouest 92 et de la Sempro ne se réduisent pas aux seules opérations d'aménagement mentionnées à l'article L. 300-1 du code de l'urbanisme.

En conséquence, contrairement à l'analyse de la Chambre, l'objet social de la SPL Sud-Ouest 92 et de la Sempro ne s'inscrivent pas dans le cadre d'une compétence que les villes ont intégralement transférée à Vallée Sud Grand Paris et les communes n'avaient pas l'obligation de lui transférer au moins les 2/3 de leurs actions

Les préconisations de la Cour des comptes moins suivies depuis trois ans

La crise sanitaire fait passer à 28 % la part des conseils non mis en œuvre.

ANNE DE GUIGNÉ [@adeguigne](#)

POLITIQUE ÉCONOMIQUE Ses rapports finissent-ils oubliés dans un tiroir et ses recommandations avec ? Chaque année, à l'occasion de l'examen des comptes des organismes publics mais aussi de la rédaction de rapports, la Cour des comptes et ses 23 chambres régionales ou territoriales émettent environ 2500 « recommandations » aux décideurs publics. Des conseils « qui ne donnent lieu à aucune forme de contrainte », a insisté Pierre Moscovici, le premier président de la Cour, à l'occasion de la publication d'un rapport sur le sujet. « Nous sommes là pour éclairer la décision. Les recommandations ne sont pas prescriptives. Je ne crois pas au gouvernement des experts, c'est bien sûr le politique qui reste décisionnaire. »

Les magistrats disposent toutefois de quelques leviers pour se faire entendre. Confrontés à une absence de réponse de l'organisme contrôlé (collectivité locale, organisme parapublic...), ils peu-

vent déclencher des audits spécifiques. Une situation toujours inconfortable pour les exécutifs en place car inévitablement exploitée par leurs oppositions. Dans ces conditions, les recommandations de la Cour et des chambres sont traditionnellement écoutées avec une grande attention.

Vigilance l'an prochain

Ces dernières années, toutefois, la discipline semble s'être quelque peu dégradée. « La part de recommandations non mises en œuvre est ainsi passée de 19 % en 2018 à 28 % en 2021 », écrivent les magistrats dans leur rapport. Le taux de recommandations totalement mises en œuvre diminue, lui, de 35 % en 2018 à 16 % en 2021. L'institution ne s'alarme pas de ce recul qu'elle explique « par les effets de la crise sanitaire, qui a mobilisé fortement tous les acteurs publics ». Pour tenir compte de ce contexte, en 2020, la Cour avait ainsi décidé de reporter sa campagne de suivi des recommandations d'un an.

Constatant le décrochage, Pierre Moscovici a assuré que les

magistrats « resteront vigilants l'an prochain », tout en relativisant cette notion de suivi des recommandations. « D'un certain point de vue, je ne serais pas fâché que le taux se dégrade si cela signifie que nos recommandations deviennent plus aiguës, moins généralistes », a-t-il avancé.

Pour rendre concret ce jeu des recommandations, la Cour a évoqué le cas de la Société du Grand Paris (SGP), qui assure la maîtrise d'ouvrage du Grand Paris Express (les nouvelles lignes de métro et de RER). Suite à son contrôle, les magistrats avaient conseillé aux dirigeants « d'assigner à la SGP un coût d'objectif fixé ligne par ligne », « d'assurer la soutenabilité de long terme du financement de la SGP en revoyant le périmètre du projet et le phasage des dépenses », de « réévaluer le dimensionnement de la SGP »... Ces recommandations ont « conduit la SGP à fournir au gouvernement une nouvelle estimation du coût du Grand Paris Express, désormais portée à 36,1 milliards d'euros contre 19 milliards initialement estimés », avance la Cour des comptes. ■

16 %

des avis

ont été intégralement
mis en œuvre
en 2021



« La société a le droit de demander compte
à tout agent public de son administration »
Article 15 de la Déclaration des Droits de l'Homme et du Citoyen

L'intégralité de ce rapport d'observations définitives
est disponible sur le site internet
de la chambre régionale des comptes Île-de-France :
www.ccomptes.fr/fr/crc-ile-de-france

Chambre régionale des comptes Île-de-France

6, Cours des Roches

BP 187 NOISIEL

77315 MARNE-LA-VALLÉE CEDEX 2

Tél. : 01 64 80 88 88

www.ccomptes.fr/fr/crc-ile-de-france