

LA GAZETTE

MENSUELLE DE L'AMDPA

04

ÉDITION D'AVRIL

2025

À LA UNE



Veille d'actualité – Sélection de jurisprudences et de textes

Commentaires – Sélection de jurisprudences

- *L'absence de droit à l'octroi de prescriptions spécifiques pour une autorisations d'urbanisme*

Focus juridique – Articles pratiques et d'actualités

- *L'exclusivité dans les accords-cadres : une clause à anticiper, non à supposer*

VEILLE D'ACTUALITÉS

SÉLECTION DE JURISPRUDENCES ET DE TEXTES

MARCHÉS ET

CONTRATS PUBLICS

CJUE, 29 avril 2025, n°C452/23, Fastned Deutschland : concession - modification - entité « in house » - mise en concurrence (non)

Une concession attribuée à une entité présentée à l'anti le 17 de la directive concession (une entité in house) peut faire l'objet d'une modification sans une nouvelle mise en concurrence, alors même que l'entité en cause ne répondrait plus aux conditions énumérés à l'article 17.

Le juge national n'a pas à vérifier la régularité de l'attribution d'une concession dans le cadre du recours contentieux exercé à l'encontre de la modification de ladite concession.

CE, 17 avril 2025, n° 501427, Sté Consortium Stade de France : référé précontractuel - conflit d'intérêts (non) - capacité (appréciation)

Ne constitue pas un conflit d'intérêt, au sens de l'article L.3123-10 du Code de la commande publique, le fait que les candidats doivent, préalablement à l'attribution de la concession, opérer à la conclusion préalable d'un accord avec les fédérations françaises de football et de rugby. Le critère d'attribution, relatif à la fermeté de l'engagement, obtenu de ces fédérations ne confère pas à celles-ci une capacité à influencer sur l'issue de la procédure. Dès lors, les liens entre le concurrence attributaire de la concession et ces fédérations n'emporte pas conflit d'intérêts

L'autorité concédante et le juge du référé précontractuel peuvent tenir compte, au titre de la capacité des candidats, des capacités d'une autre entreprise détenue par le candidat, notamment par le biais d'une attestation de son directeur général. Il en est de même à l'égard du chiffre d'affaires des filiales du candidat, quand bien même ce dernier aurait un chiffre d'affaires faible.

CAA Marseille, 11 avril 2025, n°24MA03072, Cne de Vitrolles : Garantie post contractuelle - garantie décennale - prescription - point de départ - réserves

Le délai de prescription de la garantie décennale court à compter de la date d'effet de la réception de l'ouvrage, si le désordre allégué n'a pas fait l'objet de réserves, même si d'autres parties ont fait l'objet de réserve.

En revanche, lorsqu'il y a l'existence de désordres ayant fait l'objet de réserves, le point de départ de la prescription court à compter de la date de levée desdites réserves.

CAA Toulouse, 1er avril 2025, n°23TL01536, Sté Lebéfaude Solutions Navales : Recours indemnitaire - candidats évincé - renonciation - motif d'intérêt général (oui)

Lorsqu'un candidat à l'attribution d'un contrat public demande la réparation du préjudice né de son éviction irrégulière de ce contrat, il appartient au juge de vérifier d'abord si le candidat était ou non dépourvu de toute chance de remporter le contrat.

Dans l'affirmative, il n'a droit à aucune indemnité. Dans la négative, il a droit en principe au remboursement des frais qu'il a engagés pour présenter son offre. Il convient, d'autre part, de rechercher si le candidat

irrégulièrement évincé avait des chances sérieuses d'emporter le contrat conclu avec un autre candidat.

Dans un tel cas, il a droit à être indemnisé de son manque à gagner, incluant nécessairement, puisqu'ils ont été intégrés dans ses charges, les frais de présentation de l'offre, lesquels n'ont donc pas à faire l'objet, sauf stipulation contraire du contrat, d'une indemnisation spécifique. E

En revanche, le candidat ne peut prétendre à une indemnisation de ce manque à gagner si la personne publique renonce à conclure le contrat pour un motif d'intérêt général. Des motifs d'ordre juridique en lien, notamment, avec la volonté d'éviter une contestation contentieuse peuvent constituer un motif d'intérêt général susceptible de justifier la renonciation à conclure un contrat.

DROIT DE L'URBANISME

CAA Marseille, 3 avril 2025, n°24MA01334, Sté Orce Balthazar : Plan local d'urbanisme (PLU) - projet d'aménagement et de développement durable (PADD) - règlement appréciation - parti d'urbanisme - rupture d'égalité (non).

Pour apprécier la cohérence exigée au sein du PLU entre le règlement et le PADD, il appartient au juge administratif de rechercher, dans le cadre d'une analyse globale le conduisant à se placer à l'échelle du territoire couvert par le document d'urbanisme, si le règlement ne contrarie pas les orientations générales et objectifs que les auteurs du document ont définis dans le PADD, compte tenu de leur degré de précision. Par suite, l'inadéquation d'une disposition du règlement du plan local d'urbanisme à une orientation ou à un objectif du PADD ne suffit pas nécessairement, compte tenu de l'existence d'autres orientations ou objectifs au sein de ce projet, à caractériser une incohérence entre ce règlement et ce projet.

Il appartient aux auteurs d'un PLU de déterminer le parti d'aménagement à retenir pour le territoire concerné par le plan, en tenant compte de la situation existante et des perspectives d'avenir, et de fixer en conséquence le zonage et les possibilités de construction. Leur appréciation sur ces différents points ne peut être censurée par le juge administratif qu'au cas où elle serait entachée d'une erreur manifeste ou fondée sur des faits matériellement inexacts.

Dès lors, la légalité des prescriptions d'un PLU ayant pour effet d'interdire, dans une zone U, la plupart des constructions nouvelles s'apprécie au regard du parti d'urbanisme retenu, défini notamment par les orientations générales et par les objectifs du PADD.

CAA Marseille, 3 avril 2025, n°24MA01334, Sté Orce Balthazar : Plan local d'urbanisme (PLU) - projet d'aménagement et de développement durable (PADD) - règlement appréciation - parti d'urbanisme - rupture d'égalité (non).

Pour apprécier la cohérence exigée au sein du PLU entre le règlement et le PADD, il appartient au juge administratif de rechercher, dans le cadre d'une analyse globale le conduisant à se placer à l'échelle du territoire couvert par le document d'urbanisme, si le règlement ne contrarie pas les orientations générales et objectifs que les auteurs du document ont définis dans le PADD, compte tenu de leur degré de précision. Par suite, l'inadéquation d'une disposition du règlement du plan local d'urbanisme à une orientation ou à un objectif du PADD ne suffit pas nécessairement, compte tenu de l'existence d'autres orientations ou objectifs au sein de ce projet, à caractériser une incohérence entre ce règlement et ce projet.

Il appartient aux auteurs d'un PLU de déterminer le parti d'aménagement à retenir pour le territoire concerné par le plan, en tenant compte de la situation existante et des perspectives d'avenir, et de fixer en conséquence le zonage et les possibilités de construction. Leur appréciation sur ces différents points ne peut être censurée par le

juge administratif qu'au cas où elle serait entachée d'une erreur manifeste ou fondée sur des faits matériellement inexacts.

Dès lors, la légalité des prescriptions d'un PLU ayant pour effet d'interdire, dans une zone U, la plupart des constructions nouvelles s'apprécie au regard du parti d'urbanisme retenu, défini notamment par les orientations générales et par les objectifs du PADD.

Un pétitionnaire ne peut utilement, à l'occasion du recours portant refus d'abroger le PLU, se prévaloir d'une rupture d'égalité, au motif que d'autres secteurs de la commune présentant des caractéristiques identiques à sa parcelle auraient été classés en zone UP, ou que les constructions voisines déjà existantes à proximité de sa parcelle pourront bénéficier d'extensions, le classement de sa propre parcelle n'étant pas entaché d'illégalité.

CAA Bordeaux, 3 avril 2025, n°24BX00236, M. B. c. Cne de Royan : Plan local d'urbanisme (PLU) - convocation des élus - servitudes - injonction (réexamen).

Aucune disposition légale ou réglementaire ni aucun principe ne contraint le maire d'une commune à convoquer les conseillers municipaux dans un délai supérieur à cinq jours en raison de la complexité de l'affaire faisant l'objet d'une délibération.

Les servitudes relatives à l'utilisation du sol ne peuvent être prescrites que par des dispositions réglementaires. Les représentations graphiques du PLU qui accompagnent ces dispositions ne peuvent, par elles-mêmes, créer de telles prescriptions.

Lorsque le juge administratif annule partiellement la délibération prescrivant la révision du PLU en tant qu'elle a classé en zone naturelle et en espace boisé classé l'intégralité d'une parcelle, cette annulation implique pour le juge d'enjoindre à l'autorité compétente de réexaminer le zonage de ladite parcelle.

CAA Toulouse, 17 avril 2025, n° 24TL00184, Sté Nema : Autorisation d'aménagement commercial - procédure contradictoire (non) - critères (appréciation)

Aucune disposition ni aucun principe n'impose à la Commission nationale d'aménagement commercial, qui n'est pas une juridiction, de procéder à une instruction contradictoire, au sens de l'article L.121-1 du Code des relations entre le public et l'administration, avant de rendre son avis.

Les avis des ministres chargés du commerce et de l'urbanisme et celui du commissaire du gouvernement ne sont pas communicables préalablement à la séance de la commission.

L'autorisation d'aménagement commercial ne peut être refusée que si, eu égard à ses effets, le projet contesté compromet la réalisation des objectifs énoncés par la loi. Il appartient aux commissions d'aménagement commercial, lorsqu'elles statuent sur les dossiers de demande d'autorisation, d'apprécier la conformité du projet à ces objectifs, au vu des critères d'évaluation mentionnés à l'article L. 752-6 du code de commerce.

Doit être considéré légal le refus de délivrance d'une telle autorisation au motif que le projet en cause n'apporte aucune garanties suffisantes sur la nature réelle des commerce à venir, que sa taille - environ 5000 m² - et sa position géographique - entraînant la création d'une polarité urbaine autour d'un nouveau stade, en périphérie, à 3 km du centre-ville - étaient de nature à détourner la clientèle du centre-ville. De surcroît, l'existence de problèmes non résolus, tenant à la saturation de la voirie à certaines heures, et une prise en compte insuffisante des modes de transport doux justifient le refus d'une telle autorisation.

La commission départementale d'aménagement commercial ne peut pas prendre en compte, pour fonder l'octroi d'une autorisation, de l'éventuelle protection des consommateurs résultant du projet, alors même que ce paramètre serait favorable pour le demandeur du projet.

CAA Marseille, 3 avril 2025, n°24MA01251, M. A. E. c. Métropole Aix-Marseille Provence : Plan local d'urbanisme - délibérations - concertation publique - rapport de présentation

La révision du PLU doit être précédée d'une concertation associant les habitants, les associations locales et les autres personnes concernées. L'organe délibérant doit, avant que ne soit engagée la concertation, délibérer, d'une part, et au moins dans leurs grandes

ignes, sur les objectifs poursuivis par la commune ou l'intercommunalité en projetant de réviser ce document, et, d'autre part, sur les modalités de la concertation.

L'illégalité de cette délibération ne peut être invoquée contre la délibération approuvant le PLU. Il en est de même des modalités selon lesquelles il a été procédé à sa publicité.

La circonstance que l'inventaire des places de stationnement auquel doit procéder le rapport de présentation figure en annexe à ce rapport, ne saurait à elle seule caractériser la méconnaissance par le document d'urbanisme de l'article L.151-4 du Code de l'urbanisme qui, au demeurant, ne proscriit pas que cet inventaire figure dans une annexe au rapport de présentation de ce document.

CONTENUEUX ADMINISTRATIF

CAA Marseille, 3 avril 2025, n°24MA01704, SCI du Rove : Plan local d'urbanisme (PLU) - délibération - demande d'abrogation - appréciation légalité - plan de prévention des risques

L'effet utile de l'annulation pour excès de pouvoir du refus opposé à la demande tendant à ce que soit abrogé un plan local d'urbanisme réside dans l'obligation, que le juge peut prescrire d'office en vertu de l'article L. 911-1 du CJA, pour l'autorité compétente, de procéder à son abrogation. Dans un tel cas, le juge doit

apprécier la légalité des dispositions contestées au regard des règles applicables et des circonstances prévalant à la date de sa décision.

Un requérant ne peut se prévaloir des dispositions de l'article R.562-11-6 du Code de l'environnement, applicables aux seuls plans de prévention des risques naturels prévisibles, à l'encontre de décision refusant d'abroger partiellement la délibération approuvant le PLU.

CAA Marseille, 3 avril 2025, n°23MA02235, Cne de Noves : Permis de construire - espace urbanisé - erreur manifeste d'appréciation - régularisation (non)

Le vice affectant le permis de construire en cause, tenant à l'erreur manifeste d'appréciation relative à l'absence d'espace urbanisé au sens de l'article L.113-1 du Code de l'urbanisme, n'est pas susceptible de faire l'objet d'une régularisation.

Sélection rédigée par Alexis CASTELLI

COMMENTAIRES

SÉLECTION DE JURISPRUDENCES

L'ABSENCE DE DROIT À L'OCTROI DE PRESCRIPTIONS SPÉCIFIQUES POUR UNE AUTORISATION D'URBANISME

Portée : L'autorité administrative dispose de la faculté d'accorder une autorisation d'urbanisme en assortissant sa décision de prescriptions spéciales qui, entraînant des modifications sur des points précis et limités et ne nécessitant pas la présentation d'un nouveau projet, ont pour effet d'assurer la conformité des travaux projetés aux dispositions législatives et réglementaires dont l'administration est chargée d'assurer le respect.

Impact : Voulant clarifier la compétence des autorités délivrant des autorisations d'urbanisme, le juge administratif considère que le pétitionnaire auquel est opposée une décision de refus ne peut pas se prévaloir devant le juge du fait que l'autorité compétente aurait dû lui délivrer l'autorisation sollicitée en l'assortissant de prescriptions spéciales.

Note sous : CE, Avis contentieux, 11 avril 2025, n°498803, Sté AEI Promotion.

Nous ne cesserons de souligner l'hyperspécialisation du droit de l'urbanisme au regard de la théorie générale des actes administratifs unilatéraux, et du contentieux administratif. Cette avis contentieux rendu par la Haute juridiction administrative montre néanmoins que la matière urbanistique n'est jamais véritablement détachée de la logique générale.

Nous pourrions résumer cet avis d'une importance pratique considérable par une simple interrogation : jusqu'où s'étend la marge d'appréciation de l'autorité administrative face à un projet non conforme ? Peut-elle – voire doit-elle – proposer une solution alternative via des prescriptions modificatives ?

L'affaire trouve son origine dans un contentieux opposant la société AEI Promotion à la commune de Saint-Raphaël. À la suite d'un refus de permis de construire, confirmé par le rejet d'un recours gracieux, le pétitionnaire a saisi le tribunal administratif de Toulon. Ce dernier a, par application de l'article L.113-1 du CJA, sursis à statuer afin d'interroger le Conseil

d'État sur un point de droit : la possibilité pour un pétitionnaire d'invoquer, a posteriori, devant le juge, une obligation pour l'administration d'avoir délivré une autorisation sous condition, plutôt que de refuser le projet.

Le Conseil d'État, via cet avis, rendu en formation de section, à eu l'occasion d'apporter une réponse de principe à cette interrogation, en affirmant qu'un pétitionnaire ne peut utilement se prévaloir, devant le juge, de ce que l'autorité administrative aurait pu assortir son refus de prescriptions spéciales.

Le juge commence par rappeler le cadre légal : les articles L.421-6, L.421-7 et L.424-1 du Code de l'urbanisme, qui imposent à l'administration de s'assurer de la conformité du projet aux dispositions législatives et réglementaires. Seuls les projets conformes peuvent faire l'objet d'une autorisation.

Dans un souci de clarté, ce dernier distingue ensuite deux situations :

- Le pétitionnaire peut, pendant l'instruction, modifier son projet à l'initiative de l'administration, pour le rendre conforme. Ces modifications, substantielles mais limitées, peuvent être intégrées au dossier, sans altérer la nature du projet.
- L'administration dispose également du pouvoir facultatif d'assortir l'autorisation de prescriptions spéciales, à condition que ces prescriptions soient circonscrites et permettent d'assurer la conformité sans nécessiter une refonte du projet.

Mais le point essentiel réside dans le point 5 : le juge ne peut censurer un refus au motif que l'administration aurait dû faire usage de cette faculté. L'administration n'a aucune obligation juridique de substituer sa volonté à celle du pétitionnaire, ni de réécrire son projet pour le rendre acceptable.

D'un point de vue technique, nous ne pouvons qu'approuver la solution rendue. Imposer un droit à l'obtention de prescription pour "sauver" un projet urbanistique reviendrait à ce que le juge de l'excès de pouvoir contrôle les marges de manoeuvre de l'administration avec une attention particulière - chose particulièrement inconcevable dans le cadre de cet office.

De surcroît, la seule situation où l'administration peut solliciter une intervention du juge est la substitution ou la neutralisation de motif. Or, cette faculté contentieuse n'impose pas, a contrario, que le pétitionnaire peut lui aussi bénéficier d'un tel mécanisme (le droit à l'octroi de prescription reviendrait à une situation similaire à celle de l'administration en contentieux).

Dès lors, cette solution exclut la possibilité pour les pétitionnaires de construire une argumentation sur les potentialités du projet ou sur l'hypothétique maniabilité de l'administration. Elle renforce, par là même, une certaine prévisibilité de l'action administrative en urbanisme, tout en évitant à celle-ci d'être confinée à la volonté des pétitionnaires.

Que faire en cas de refus de permis ? En dépit de cette position rigoureuse à l'égard du pétitionnaire, celui-ci dispose néanmoins, selon nous, de deux possibilités :

- D'une part, il lui est parfaitement envisageable de former un recours contentieux à l'encontre de la décision de refus. Cette position ne lui empêche pas en effet d'expliquer que le refus est entaché d'une ou plusieurs erreurs de fait ou de droit.
- D'autre part, la saisine de la juridiction peut s'avérer parfois peu pratique, ce dernier peut également reformuler une demande et prendre en compte les motifs ayant entraîné un tel refus.

La logique est donc claire : l'administration n'est pas tenue de jouer un rôle de co-concepteur du projet immobilier.

Article rédigé par Alexis CASTELLI

FOCUS JURIDIQUE

ARTICLES D'ACTUALITÉS ET PRATIQUES

L'EXCLUSIVITÉ DANS LES ACCORDS-CADRES : UNE CLAUSE À ANTICIPER, NON À SUPPOSER

En pratique, les acheteurs publics comme les opérateurs économiques s'accordent souvent sur l'utilité des accords-cadres, outils souples permettant une programmation dans le temps et une simplification des procédures de passation. Mais une question cruciale reste souvent sous-estimée au stade de la rédaction contractuelle : faut-il prévoir une clause d'exclusivité dans un accord-cadre ?

La réponse n'est ni univoque ni théorique : elle conditionne la liberté de l'acheteur de recourir à d'autres opérateurs pour des prestations analogues pendant la durée de l'accord, et détermine également le niveau de sécurité économique du titulaire, confronté à une incertitude sur les volumes réellement commandés. Le défaut d'anticipation peut engendrer incompréhensions, voire litiges. C'est ce qu'illustre une décision récente, passée relativement inaperçue et en opposition à la doctrine de la Direction des affaires juridiques, mais à la portée concrète : TA Grenoble, 26 mars 2024, n°2104175.

L'accord-cadre, tel que défini à l'article R. 2162-1 du Code de la commande publique, est un contrat conclu avec un ou plusieurs opérateurs économiques afin de fixer les termes des marchés qui seront passés ultérieurement. Il peut être exécuté par émission de bons de commande ou par marchés subséquents.

Ceci étant dit, ledit code se garde bien de préciser l'existence d'un principe d'exclusivité, que la DAJ a toutefois retenu - sans doute au regard de la structure de cette opération contractuelle.

Pour autant, sans condamner la possibilité de prévoir une exclusivité, le juge administratif affirme que, sauf stipulation expresse, rien n'interdit à l'acheteur de passer d'autres contrats avec d'autres titulaires pour des prestations identiques ou similaires, dès lors qu'il respecte les règles de publicité et de mise en concurrence.

Sans remettre en cause cette solution, au demeurant cohérente, plusieurs interrogations peuvent émerger à la lecture de celle-ci :

Faut-il stipuler cette clause d'exclusivité ?

Une série de paramètres semble devoir être pris en considération pour choisir. En effet, la sécurité contractuelle du titulaire dépend largement de la manière dont est encadrée la relation d'exclusivité – ou de non-exclusivité.

En l'absence de clause dédiée, le fournisseur prend le risque d'une dilution de son activité pendant la durée de l'accord, sans pouvoir engager la responsabilité de l'acheteur.

D'un point de vue économique, l'absence d'exclusivité peut dissuader les opérateurs de proposer leurs meilleurs prix, notamment lorsqu'ils doivent mobiliser des moyens spécifiques, amortir des investissements ou s'engager sur des stocks. À l'inverse, une clause d'exclusivité peut réduire la concurrence sur le marché, notamment en cas de reconduction tacite ou de longue durée.

L'enjeu serait donc de trouver un équilibre contractuel : garantir une certaine sécurité au titulaire sans enfermer l'acheteur dans une relation trop rigide.

Existe-t-il un risque à stipuler cette clause d'exclusivité ? Bien que le juge confère au pouvoir adjudicateur une importante marge de manoeuvre via le recours à cette stipulation, cette faculté nous semble devoir être réfléchie en parallèle des règles encadrant la mise en concurrence en droit de la commande publique.

En effet, le recours systématique à cette clause ne serait pas un moyen pour l'administration de scléroser de manière significative la concurrence pendant un certain laps de temps. Certains accords-cadre présentent des périmètres importants et répondent à divers besoins. Il pourrait donc être soutenu, à l'occasion d'un référé précontractuel ou d'un recours en contestation de la validité du contrat, que ladite clause méconnaît le principe de liberté d'accès à la commande publique, voire le principe d'égalité de traitement en favorisant de plein droit un concurrent.

L'instauration d'une clause d'exclusivité mérite donc d'être envisagée de manière précautionneuse au regard de l'objet de l'accord et du secteur concurrentiel en cause.

De plus, il pourrait aussi être tentant d'envisager cette clause via un éventuel avenant devenu nécessaire par la suite de l'exécution. Sur ce point, nous renvoyons à nos précédents développements, plus particulièrement au regard des règles de modifications des contrats.

Où stipuler une telle clause ? Elle peut être stipulée dans les documents de consultation, notamment dans le cadre du CCAP notamment. Cette stipulation doit néanmoins être clairement affirmée au risque d'éviter toute ambiguïté, sur le plan matériel ou temporel, voire de priver d'effet utile cette clause.

Quel conseil général donner aux acheteurs et aux opérateurs ? Les deux protagonistes devront à la fois vérifier et prévoir certains paramètres.

Pour les acheteurs publics, il est essentiel de :

- Vérifier si l'accord-cadre contient ou non une clause d'exclusivité (et, le cas échéant, préciser si elle est totale ou partielle, pour quels segments de prestations, etc.);
- Prévoir, si l'accord n'est pas exclusif, des clauses claires sur les volumes minimaux (notamment si le marché est mono-attributaire), afin d'éviter tout contentieux relatif à une absence de commande.

Pour les opérateurs économiques, il est selon nous recommandé de :

- Vérifier l'existence explicite ou implicite d'une clause d'exclusivité dans le DCE et dans le projet de contrat;
- Négocier des garanties de volume minimal si une clause d'exclusivité ne peut être obtenue;
- Et, le cas échéant, prévoir une stratégie de couverture des coûts en diversifiant les sources de commande ou en mutualisant les moyens sur plusieurs marchés.

Comme souvent en droit de la commande publique, l'anticipation contractuelle vaut mieux que le contentieux.

Bien évidemment, cette solution pourrait être remise en cause, tant par la Haute juridiction administrative que la Cour de justice de l'Union européenne à l'occasion d'une question préjudicielle. Mais réfléchir à la stipulation ou non de cette clause constitue une discussion idoine pour les acheteurs.