

REPUBLIQUE FRANCAISE

Melun, le 09/05/2016

**TRIBUNAL ADMINISTRATIF  
DE MELUN**

43 rue du Général de Gaulle  
Case postale 8630  
77008 Melun Cedex  
Téléphone : 01.60.56.66.30  
Télécopie : 01.60.56.66.10

Greffé ouvert du lundi au vendredi de  
9 h 00 à 17 h 00

9 MAI 2016

1309778-9

Maîtres  
SELARL HORUS AVOCATS  
58 rue de Lisbonne  
75008 Paris

Dossier n° : 1309778-9

*(à rappeler dans toutes correspondances)*

Monsieur Adrien BALAND c/ COMMUNE DE  
VILLEJUIF

**NOTIFICATION DE JUGEMENT**

Maîtres,

J'ai l'honneur de vous adresser, ci-joint, copie du jugement du 04/05/2016 rendu par le Tribunal Administratif de MELUN dans l'instance enregistrée sous le numéro mentionné ci-dessus.

L'expédition d'un jugement peut être utilisée, le cas échéant, pour faire signifier ce jugement par voie d'acte d'huissier de justice.

Je vous précise que la lettre de notification de ce jugement, adressée à votre client, l'informe qu'un éventuel recours contre celui-ci doit, à **peine d'irrecevabilité**, respecter les règles de procédure énumérées ci-après:

- le délai d'appel est de 2 mois
- le recours doit être accompagné d'une copie de la décision juridictionnelle contestée
- le recours doit être présenté par un avocat

Il est également indiqué à votre client que ce recours doit être motivé et accompagné d'une copie de la lettre de notification du jugement.

Enfin, pour faciliter l'instruction du dossier, la juridiction doit être informée du dépôt d'une demande d'aide juridictionnelle.

Je vous prie de bien vouloir recevoir, Maîtres, l'assurance de ma considération distinguée.

Le Greffier en Chef,  
ou par délégation le Greffier,

**TRIBUNAL ADMINISTRATIF  
DE MELUN**

N<sup>os</sup>1302261, 1309778

---

Association des habitants et riverains du quartier  
Aragon et M. Adrien Baland

---

Mme Champenois  
Rapporteure

---

M. Rhée  
Rapporteur public

---

Audience du 13 avril 2016  
Lecture du 4 mai 2016

---

**RÉPUBLIQUE FRANÇAISE**

**AU NOM DU PEUPLE FRANÇAIS**

Le Tribunal administratif de Melun

(9<sup>ème</sup> chambre)

Vu la procédure suivante :

1<sup>o</sup>) Par une requête, enregistrée sous le n<sup>o</sup>1302261, le 22 mars 2013, et un mémoire, enregistré le 27 mai 2014, présentés pour l'association des habitants et riverains du quartier Aragon, représentée par son président, et pour M. Adrien Baland, demeurant 22 rue de la commune à Villejuif (94800), par la SELARL Horus avocats, l'association des habitants et riverains du quartier Aragon et M. Baland demandent au tribunal :

1<sup>o</sup>) d'annuler la délibération du 24 janvier 2013 par laquelle le conseil municipal de la commune de Villejuif a approuvé le protocole d'accord à intervenir entre le département du Val-de-Marne et la commune afférent à un échange de biens immobiliers, autorisant le maire à signer ce protocole et à déposer une demande de permis de démolir ;

2<sup>o</sup>) d'enjoindre aux parties de saisir le juge du contrat pour que celui-ci prononce la résolution du protocole d'échange ;

3<sup>o</sup>) de mettre à la charge de la commune de Villejuif une somme de 3 000 euros en application des dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Ils soutiennent que :

- les conseillers municipaux n'ont pas reçu une information suffisante préalablement à l'adoption de la délibération ; ils n'ont pas reçu de note explicative ni d'avis de l'autorité compétente prévus à l'article L. 2241-1 du code général des collectivités territoriales ;

- le protocole approuvé par la délibération est illégal, car il ne définit pas les conditions financières de l'échange prévu, la commune ne peut s'engager à céder au département des logements dont elle n'a pas la maîtrise foncière ; la démolition d'un ouvrage public, prévue par

le protocole, est impossible, et le protocole reste muet sur la question de son déclassement, et ce bien est grevé d'un bail ;

- une convention d'échange est conclue lorsque les parties se sont fermement engagées sur le principe et sur les modalités de cet échange, même dans l'hypothèse où elles ont assorti leur accord de conditions suspensives ou résolutoires ;

- l'engagement des parties est ferme, définitif et clair, preuve en est, un permis de démolir a été délivré le 20 février 2013, et le planning prévisionnel ne prévoit pas de nouvelle délibération du conseil municipal entre l'approbation du protocole et la signature de l'acte authentique d'échange ;

- la commune n'apporte pas la preuve que le rapport au conseil qu'elle présente comme constituant la note explicative a été communiqué aux conseillers municipaux, en tout état de cause, les informations qu'elle contient sont insuffisantes ;

- le service des domaines devait être consulté avant la délibération, les conseillers municipaux ayant besoin de l'avis des domaines sur le prix ;

- les collectivités en cause ont souhaité procéder à cet échange foncier en vue de concourir à l'exercice de leurs missions de service public, sans procéder au déclassement de leurs biens, aussi la procédure prévue à l'article L. 3112-1 du code général de la propriété des personnes publiques est applicable ; les conditions de cet article n'étaient pas réunies ;

- le protocole d'échange est consenti à la faveur exclusive du département, que l'objectif de construction d'une mosquée, à supposer qu'il soit d'intérêt général, ne le justifie pas ;

- la cession méconnaît l'article L. 3111-1 du code général des collectivités territoriales puisque le contrat procède à l'échange alors que le déclassement n'a pas été effectué par le département et n'est pas prévu ;

- la commune ne peut s'engager à donner quelque chose qu'elle ne possède pas ; l'échange porte sur des biens qui ne sont ni déterminés ni déterminables, et les procédés envisagés par la commune pour acquérir les biens sont illégaux ;

- le contrat autorise le dépôt d'une demande de permis de démolir, or, une autorisation d'urbanisme ne peut être accordée à un tiers sur un terrain relevant du domaine public lorsque celui-ci n'est pas désaffecté et déclassé.

Par trois mémoires en défense, enregistrés les 11 octobre 2013, 11 juillet 2014 et 21 mars 2016, la commune de Villejuif, représentée par la SCP Seban et associés, conclut au rejet de la requête et demande au tribunal de mettre à la charge des requérants une somme de 3 000 euros en application des dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Elle soutient que :

- une note explicative de synthèse a été remise aux conseillers municipaux ;

- la délibération attaquée n'a pour objet que d'approuver le principe d'un échange foncier ; aussi le moyen tiré de ce que l'information des conseillers quant aux diverses informations attachées aux conditions financières de l'échange est inopérant ;

- les dispositions de l'article L. 2241-1 du code général des collectivités territoriales est inopérant, la délibération attaquée n'ayant pas pour objet de permettre un transfert de propriété ;

- les conditions financières du protocole sont sans effet sur l'intérêt général que porte le protocole ;

- le protocole ne prévoit pas la cession par la commune de Villejuif d'immeubles qui ne lui appartiendraient pas ;

- la délibération n'a pas pour objet de procéder à l'échange du bien immobilier concerné, si bien que le principe d'inaliénabilité du domaine public ne trouve pas à s'appliquer ;

- la circonstance qu'un bail est attaché à l'ancienne caserne n'est pas de nature à affecter la légalité d'un accord qui a pour objet de poser le principe d'un échange à venir sur ce bien.

Le département du Val-de-Marne a produit des pièces enregistrées le 21 mars 2016.

II°) Par une requête, enregistrée sous le n°1309778, le 26 novembre 2013, et un mémoire, enregistré le 2 octobre 2015, l'association des habitants et riverains du quartier Aragon et M. Baland, représentés par la SELARL Horus avocats, demandent au tribunal :

1°) d'annuler la délibération du 26 septembre 2013 par laquelle le conseil municipal de Villejuif a décidé l'acquisition, auprès du département du Val-de-Marne, d'un immeuble situé 8, rue de la commune et 130, boulevard Maxime Gorki à Villejuif au prix de 2 100 000 euros, ce prix devant être réglé par la remise, au plus tard le 30 novembre 2018, d'une dizaine de logements neufs de type F2/F3 d'une surface d'environ 850 m<sup>2</sup> ;

2°) de mettre à la charge de la commune de Villejuif une somme de 3 000 euros en application des dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Ils soutiennent que :

- les dispositions des articles L. 2121-12 et L. 2121-13 du code général des collectivités territoriales ont été méconnues, faute pour le conseil municipal d'avoir été suffisamment informé préalablement au vote de la délibération, en l'absence de note explicative de synthèse et en l'absence de précision d'informations financières liées au projet ;

- la délibération est entachée d'un vice de procédure, faute pour la commune d'avoir saisi France domaine ;

- l'opération financière est illégale ; les conditions financières de cet échange n'ont pas été définies, et la commune ne peut s'engager à céder au département des logements dont elle n'a pas la maîtrise foncière ; la cession d'un bien appartenant au domaine public ne peut être envisagée ; en outre le bien cédé est grevé d'un bail.

Par un mémoire en défense enregistré le 28 mai 2014, la commune de Villejuif, représentée par son maire, présenté par la SCP Seban et associés, conclut au rejet de la requête et demande au tribunal de mettre à la charge des requérants une somme de 1500 euros chacun en application des dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Elle soutient que :

- une note explicative de synthèse a été remise aux conseillers municipaux, d'ailleurs produite par les requérants ;

- la délibération attaquée n'a pour objet que d'approuver le principe d'un échange foncier ; aussi le moyen tiré de ce que l'information des conseillers quant aux diverses informations attachées aux conditions financières de l'échange est inopérant ;

- les dispositions de l'article L. 2241-1 du code général des collectivités territoriales est inopérant, la délibération attaquée n'ayant pas pour objet de permettre un transfert de propriété ;

- les conditions financières du protocole sont sans effet sur l'intérêt général que porte le protocole ;

- le protocole ne prévoit pas la cession par la commune de Villejuif d'immeubles qui ne lui appartiendraient pas ;

- la délibération n'a pas pour objet de procéder à l'échange du bien immobilier concerné, si bien que le principe d'inaliénabilité du domaine public ne trouve pas à s'appliquer ;

- la circonstance qu'un bail est attaché à l'ancienne caserne n'est pas de nature à affecter la légalité d'un accord qui a pour objet de poser le principe d'un échange à venir sur ce bien.

Vu :

- les autres pièces du dossier.

Vu :

- le code civil ;
- le code général des collectivités territoriales ;
- le code général de la propriété des personnes publiques ;
- 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 du 13 avril 2016 ;

- le rapport de Mme Champenois ;
- les conclusions de M. Rhée, rapporteur public ;
- et les observations de Me Le Boulch, représentant l'association des habitants et riverains du quartier Aragon et M. Baland.

1. Considérant que l'association des habitants et riverains du quartier Aragon et M. Baland demandent au tribunal d'annuler la délibération du 24 janvier 2013 par laquelle le conseil municipal de la commune de Villejuif a approuvé un protocole d'échange foncier à intervenir entre le département du Val-de-Marne et la commune, a autorisé le maire à le signer et à déposer une demande de permis de démolir, et la délibération du 26 septembre 2013 par laquelle le conseil municipal a décidé l'acquisition, auprès du département du Val-de-Marne d'un immeuble situé 8, rue de la commune et 130, boulevard Maxime Gorki à Villejuif au prix de 2 100 000 euros, ce prix devant être réglé par la remise, au plus tard le 30 novembre 2018, d'une dizaine de logements neufs de type F2/F3 d'une surface d'environ 850 m<sup>2</sup> ;

**Sur la fin de non-recevoir opposée par la commune relative aux conclusions dirigées contre la délibération du 24 janvier 2013 :**

2. Considérant que la délibération du 24 janvier 2013 a pour objet, notamment, l'approbation d'un protocole d'échange foncier et l'autorisation du maire à le signer ; que le protocole, joint à la délibération, prévoit les termes et modalités de l'échange et fixe des conditions suspensives ; qu'ainsi, il ne s'agit pas uniquement pour le conseil municipal d'émettre un accord de principe à l'échange foncier à intervenir entre la commune et le département du Val-de-Marne mais d'approuver des engagements fermes dont les éléments essentiels étaient fixés, et d'autoriser le maire à le signer ; que, par suite, la délibération ne saurait être qualifiée d'acte préparatoire ; qu'il suit de là que la fin de non-recevoir tirée de ce que la délibération du 24 janvier 2013 ne ferait pas grief doit être rejetée ;

**Sur les conclusions à fin d'annulation :**

3. Considérant qu'aux termes de l'article L. 2241-1 du code général des collectivités territoriales : « *Le conseil municipal délibère sur la gestion des biens et les opérations immobilières effectuées par la commune. (...) / Toute cession d'immeubles ou de droits réels immobiliers par une commune de plus de 2 000 habitants donne lieu à délibération motivée du conseil municipal portant sur les conditions de la vente et ses caractéristiques essentielles. Le*

*conseil municipal délibère au vue de l'avis de l'autorité compétente de l'État. Cet avis est réputé donné à l'issue d'un délai d'un mois à compter de la saisine de cette autorité. » ; qu'aux termes de l'article 1702 du code civil : « L'échange est un contrat par lequel les parties se donnent respectivement une chose pour une autre. » ; qu'aux termes de l'article 1129 de ce code : « Il faut que l'obligation ait pour objet une chose au moins déterminée quant à son espèce./ La quotité de la chose peut être incertaine, pourvu qu'elle puisse être déterminée. » ;*

4. Considérant qu'aux termes des motifs de la délibération du 24 janvier 2013, le terrain du département d'une superficie de 1020 m<sup>2</sup> sur lequel est édifié un immeuble d'une surface de plancher de 848 m<sup>2</sup> sera échangé contre « dix à quinze logements neufs (type F2/F3) d'une surface équivalente à celle du bâtiment actuel, soit environ 850 m<sup>2</sup> » que la commune acquerra, soit par le biais des différentes opérations d'aménagement engagées sur son territoire, soit par voie de préemption ; qu'aux termes du protocole d'échange foncier approuvé par la délibération du 24 janvier 2013, et signé le 11 mars 2013, « entre 10 et 15 logements de type F2/F3 » seront échangés ; que la délibération du 26 septembre 2013 indique quant à elle que la commune remettra « une dizaine de logements neufs (type F2/F3) d'une surface équivalente à celle du bâtiment, actuel, soit environ 850 m<sup>2</sup> », et précise qu'à défaut de remise de ces biens le 30 novembre 2018, un prix de 2 100 000 euros sera versé au département ;

5. Considérant que la contrepartie de la remise du terrain appartenant au département du Val-de-Marne, consiste, aux termes du protocole approuvé par délibération du 24 janvier 2013, et de la délibération du 26 septembre 2013 décidant de l'acquisition de ce terrain, en des logements ne figurant pas dans le patrimoine de la commune, non précisément identifiés, non identifiables, et pour lesquels, au demeurant, aucune évaluation par le service des domaines n'est réalisée ni envisagée ; qu'ainsi, l'objet de l'échange ne peut être regardé comme étant déterminé ou déterminable ; que, par suite, la délibération du 24 janvier 2013, en approuvant le protocole et en autorisant le maire à le signer, alors que ce protocole ne satisfaisait pas aux conditions précitées, et la délibération du 26 septembre 2013, qui décide de procéder à cet échange et qui fixe un prix qui sera versé dans le cas où la commune ne parviendrait pas à remettre au département lesdits logements, sont entachées d'illégalité et doivent être annulées ;

6. Considérant qu'il résulte de ce qui précède que les conclusions tendant à l'annulation de la délibération du 24 janvier 2013 doivent être accueillies ainsi que les conclusions tendant à l'annulation de la délibération du 26 septembre 2013, sans qu'il soit besoin d'examiner les autres moyens de la requête ;

#### **Sur les conclusions à fin d'injonction :**

7. Considérant, d'une part, que l'annulation d'un acte détachable d'un contrat administratif n'implique pas nécessairement que le contrat en cause doive être annulé ; qu'il appartient au juge de l'exécution, après avoir pris en considération la nature de l'illégalité commise, soit de décider que la poursuite de l'exécution du contrat est possible, éventuellement sous réserve de mesures de régularisation prises par la personne publique ou convenues entre les parties, soit, après avoir vérifié que sa décision ne portera pas une atteinte excessive à l'intérêt général, d'enjoindre à la personne publique de résilier le contrat, le cas échéant avec un effet différé, soit, eu égard à une illégalité d'une particulière gravité, d'inviter les parties à résoudre leurs relations contractuelles ou, à défaut d'entente sur cette résolution, à saisir le juge du contrat afin qu'il en règle les modalités s'il estime que la résolution peut être une solution appropriée ;

8. Considérant, d'autre part, que l'annulation d'un acte détachable d'un contrat de droit privé n'impose pas nécessairement à la personne publique partie au contrat de saisir le juge du contrat afin qu'il tire les conséquences de cette annulation ; qu'il appartient au juge de l'exécution de rechercher si l'illégalité commise peut être régularisée et, dans l'affirmative, d'enjoindre à la personne publique de procéder à cette régularisation ; que, lorsque l'illégalité commise ne peut être régularisée, il lui appartient d'apprécier si, eu égard à la nature de cette illégalité et à l'atteinte que l'annulation ou la résolution du contrat est susceptible de porter à l'intérêt général, il y a lieu d'enjoindre à la personne publique de saisir le juge du contrat afin qu'il tire les conséquences de l'annulation de l'acte détachable ;

9. Considérant que, eu égard à la nature de l'illégalité commise, il y a lieu d'enjoindre à l'une des parties au protocole de saisir le juge du contrat afin qu'il tire les conséquences de la présente annulation des délibérations des 24 janvier et 26 septembre 2013, dans un délai de deux mois à compter de la notification du présent jugement ;

**Sur les conclusions tendant à l'application des dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative :**

10. Considérant qu'aux termes de l'article L. 761-1 du code de justice administrative :  
*« Dans toutes les instances, le juge condamne la partie tenue aux dépens ou, à défaut, la partie perdante, à payer à l'autre partie la somme qu'il détermine, au titre des frais exposés et non compris dans les dépens. Le juge tient compte de l'équité ou de la situation économique de la partie condamnée. Il peut, même d'office, pour des raisons tirées des mêmes considérations, dire qu'il n'y a pas lieu à cette condamnation. » ;*

11. Considérant que ces dispositions font obstacle à ce qu'il soit mis à la charge des requérants, qui ne sont pas partie perdante à la présente instance, la somme demandée par la commune de Villejuif au titre des frais exposés par elle et non compris dans les dépens ;

12. Considérant qu'il y a lieu de mettre à la charge de la commune, partie perdante à la présente instance, une somme de 750 euros à verser à l'association des habitants et riverains du quartier Aragon et une somme de 750 euros à verser à M. Baland au titre des frais exposés par eux et non compris dans les dépens ;

**DECIDE :**

**Article 1<sup>er</sup>** : Les délibérations du conseil municipal de la commune de Villejuif des 24 janvier et 26 septembre 2013 sont annulées.

**Article 2** : Il est enjoint à l'une des parties au protocole d'échange foncier de saisir le juge du contrat dans un délai de deux mois à compter de la notification du présent jugement.

Article 3 : La commune de Villejuif versera une somme de 750 euros à l'association des habitants et riverains du quartier Aragon et une somme de 750 euros à M. Baland en application des dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Article 4 : Les conclusions de la commune de Villejuif tendant à l'application de l'article L. 761-1 du code de justice administrative sont rejetées.

Article 5 : Le présent jugement sera notifié à l'association des habitants et riverains du quartier Aragon, à M. Adrien Baland, à la commune de Villejuif et au département du Val-de-Marne.

Délibéré après l'audience du 13 avril 2016, à laquelle siégeaient :

Mme Messe, présidente,  
Mme Ruiz, première conseillère,  
Mme Champenois, conseillère,

Lu en audience publique le 4 mai 2016.

La rapporteure,

La présidente,

M. Champenois

M.-L. Messe

Le greffier,

G. Ngassaki

La République mande et ordonne au préfet du Val-de-Marne en ce qui le concerne ou à tous huissiers à ce requis en ce qui concerne les voies de droit commun contre les parties privées de pourvoir à l'exécution du présent jugement.

Pour expédition conforme,  
Le greffier,

G. Ngassaki



REPUBLIQUE FRANCAISE

Melun, le 09/05/2016

**TRIBUNAL ADMINISTRATIF  
DE MELUN**

43 rue du Général de Gaulle  
Case postale 8630  
77008 Melun Cedex  
Téléphone : 01.60.56.66.30  
Télécopie : 01.60.56.66.10

Greffe ouvert du lundi au vendredi de  
9 h 00 à 17 h 00

- 9 MAI 2016

1407191-9

Maîtres  
SELARL HORUS AVOCATS  
58 rue de Lisbonne  
75008 Paris

Dossier n° : 1407191-9

*(à rappeler dans toutes correspondances)*

ASSOCIATION DES HABITANTS ET RIVERAINS  
DU QUARTIER D'ARAGON c/ COMMUNE DE  
VILLEJUIF

Vos réf. : Annulation de la délibération du conseil  
municipal de Villejuif du 6/02/2014

NOTIFICATION DE JUGEMENT

Maîtres,

J'ai l'honneur de vous adresser, ci-joint, copie du jugement du 04/05/2016 rendu par le Tribunal Administratif de MELUN dans l'instance enregistrée sous le numéro mentionné ci-dessus.

L'expédition d'un jugement peut être utilisée, le cas échéant, pour faire signifier ce jugement par voie d'acte d'huissier de justice.

Je vous précise que la lettre de notification de ce jugement, adressée à votre client, l'informe qu'un éventuel recours contre celui-ci doit, à **peine d'irrecevabilité**, respecter les règles de procédure énumérées ci-après:

- le délai d'appel est de 2 mois
- le recours doit être accompagné d'une copie de la décision juridictionnelle contestée
- le recours doit être présenté par un avocat

Il est également indiqué à votre client que ce recours doit être motivé et accompagné d'une copie de la lettre de notification du jugement.

Enfin, pour faciliter l'instruction du dossier, la juridiction doit être informée du dépôt d'une demande d'aide juridictionnelle.

Je vous prie de bien vouloir recevoir, Maîtres, l'assurance de ma considération distinguée.

Le Greffier en Chef,  
ou par délégation le Greffier,

**TRIBUNAL ADMINISTRATIF  
DE MELUN**

**N°1407191**

**RÉPUBLIQUE FRANÇAISE**

Association des habitants et riverains du quartier  
d'Aragon

**AU NOM DU PEUPLE FRANÇAIS**

Mme Champenois  
Rapporteure

Le Tribunal administratif de Melun

(9<sup>ème</sup> chambre)

M. Rhée  
Rapporteur public

Audience du 13 avril 2016  
Lecture du 4 mai 2016

Vu la procédure suivante :

Par une requête, enregistrée le 31 juillet 2014, et un mémoire, enregistré le 7 mai 2015, l'association des habitants et riverains du quartier d'Aragon, présentés par la SELARL Horus avocats, demande au tribunal :

1°) d'annuler la délibération du 6 février 2014 approuvant la signature d'un bail emphytéotique administratif à passer avec l'association des Musulmans de Villejuif sur le terrain situé 8, rue de la commune et 130, boulevard Maxime Gorki à Villejuif et la décision du 7 juin 2014 par laquelle le maire de Villejuif a implicitement rejeté son recours gracieux ;

2°) la décision du maire du 20 mars 2014 de signer le bail emphytéotique entre la commune et l'association des Musulmans de Villejuif ;

3°) d'enjoindre à la commune et à l'association des Musulmans de Villejuif de résoudre leurs relations contractuelles à l'amiable ou en saisissant le juge du contrat à cette fin ;

4°) de mettre à la charge de la commune de Villejuif une somme de 3 000 euros en application des dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Elle soutient que :

- sa requête est recevable ;
- l'intervention de l'association des musulmans de Villejuif est irrecevable ;
- l'information des membres du conseil municipal a été insuffisante ; les conseillers n'ont pas reçu de note de synthèse, ni d'avis des domaines, et le contrat soumis à leur approbation était lacunaire et comprenait des erreurs ;
- en conséquence, le maire ne pouvait compétemment signer ledit contrat ;

- les décisions sont entachées d'erreur manifeste d'appréciation et de violation de la loi du 9 décembre 1905.

Par quatre mémoires, enregistrés les 24 mars, 2 avril, le 11 mai et 22 juin 2015, l'association des musulmans de Villejuif demande au tribunal de rejeter la requête de l'association des habitants et riverains du quartier Aragon et demande au tribunal de mettre la charge de la requérante une somme de 5 000 euros en application des dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Elle soutient que :

- les conclusions tendant à l'annulation de la décision du maire de signer le contrat sont tardives ;
- les conseillers municipaux ont nécessairement reçu une information suffisante, ainsi qu'en attestent notamment les débats ; la requérante ne démontre pas qu'un des conseillers municipaux se serait vu opposer un refus de la part du maire de se voir communiquer un document ;
- le caractère modique de la redevance due par l'emphytéote résulte de l'essence même d'un bail emphytéotique ;
- aussi les dispositions de la loi de 1905 n'ont pas été méconnues.

Les parties ont été informées, par lettre du 5 avril 2016, de ce que, en application des dispositions de l'article R. 611-7 du code de justice administrative, le jugement était susceptible d'être fondé sur un moyen relevé d'office et tiré de ce que par deux requêtes n° 1302261 et 1309778, l'association des habitants et riverains du quartier Aragon et M. Baland ont demandé l'annulation de la délibération du 24 janvier 2013 par laquelle le conseil municipal de Villejuif a approuvé le protocole d'accord à intervenir entre le département du Val-de-Marne et la commune, a autorisé le maire à le signer et à déposer une demande de permis de démolir et de la délibération du 26 septembre 2013 par laquelle le conseil municipal de Villejuif a décidé l'acquisition, auprès du département du Val-de-Marne d'un immeuble situé 8, rue de la commune et 130, boulevard Maxime Gorki à Villejuif au prix de 2 100 000 euros, ce prix devant être réglé par la remise, au plus tard le 30 novembre 2018, d'une dizaine de logements neufs de type F2/F3 d'une surface d'environ 850 m<sup>2</sup>, que l'annulation de ces délibérations impliquerait, par voie de conséquence, eu égard au lien étroit existant entre elles, l'annulation de la délibération du 6 février 2014 par laquelle le conseil municipal a approuvé les termes du bail emphytéotique à conclure entre la commune et l'association des musulmans de Villejuif en vue de la construction d'une mosquée, et autorisé le maire à signer ce contrat.

Vu :

- les autres pièces du dossier.

Vu :

- la loi du 9 décembre 1905 concernant la séparation des Eglises et de l'Etat ;
- le code général des collectivités territoriales ;
- le code de justice administrative.

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

Ont été entendus :

- le rapport de Mme Champenois ;
- les conclusions de M. Rhée, rapporteur public ;

- et les observations de Me Le Boulch, représentant l'association des habitants et riverains du quartier Aragon.

1. Considérant que l'association des habitants et riverains du quartier Aragon demande au tribunal d'annuler la délibération du 6 février 2014 par laquelle le conseil municipal de la commune de Villejuif a approuvé la conclusion d'un bail emphytéotique administratif à passer avec l'association des musulmans de Villejuif sur le terrain situé 8, rue de la commune et 130, boulevard Maxime Gorki à Villejuif, la décision du 7 juin 2014 par laquelle le maire de Villejuif a implicitement rejeté son recours gracieux et la décision du maire du 20 mars 2014 de signer le bail emphytéotique administratif ;

**Sur la fin de non-recevoir opposée par l'association requérante :**

2. Considérant que l'association des musulmans de Villejuif, partie au bail emphytéotique administratif que la délibération attaquée a pour objet d'approuver, a été mise en cause par le tribunal ; que la fin de non-recevoir tirée de l'irrecevabilité de son intervention doit être rejetée ;

**Sur l'acquiescement aux faits :**

3. Considérant que si malgré la mise en demeure qui lui a été adressée par le tribunal administratif le 9 décembre 2014, la commune de Villejuif n'a produit aucun mémoire et devait être, en vertu des dispositions R. 612-6 du code de justice administrative, réputée avoir acquiescé aux faits exposés dans la requête, il ressort des pièces du dossier que l'association des musulmans de Villejuif, cocontractante de la commune, à laquelle, ainsi qu'il a été dit, le tribunal administratif avait communiqué la requête de l'association requérante, a produit en défense ; que dès lors, les faits exposés par la requérante ne pouvaient être regardés comme établis sur le seul fondement des dispositions de l'article R.612-6 du code de justice administrative ;

**Sur les conclusions à fin d'annulation :**

4. Considérant que, en premier lieu, qu'aux termes de l'article L. 2121-12 du code général des collectivités territoriales : « *Dans les communes de 3 500 habitants et plus, une note explicative de synthèse sur les affaires soumises à délibération doit être adressée avec la convocation aux membres du conseil municipal./ (...)* » ; qu'aux termes de l'article L. 2121-13 de ce code : « *Tout membre du conseil municipal a le droit, dans le cadre de sa fonction, d'être informé des affaires de la commune qui font l'objet d'une délibération.* » ;

5. Considérant que l'association des musulmans de Villejuif produit un rapport n°14-01-213 présentant le projet de bail emphytéotique soumis au conseil municipal, qu'elle a obtenu suite à une demande de communication de documents administratifs adressée à la commune ; que ce rapport, eu égard à son contenu, tenait lieu de note de synthèse ; que, par un courrier du 27 avril 2015 adressé à l'association des musulmans de Villejuif, le maire a indiqué, notamment, qu'à « la convocation adressée à l'ensemble des conseillers municipaux le vendredi 31 janvier 2013, par appariteur (...) était jointe un exemplaire de l'ordre du jour de la séance, ainsi qu'une liste de diffusion n°5 qui comportait entre autres documents, ceux relatifs au projet de bail emphytéotique administratif (rapport 14-01-213 ainsi que le projet de délibération et bail) et une note de présentation relative au permis de construire de la mosquée » ; que ce courrier

n'est pas contesté par la requérante ; que, par ailleurs, si l'association entend soutenir que les informations fournies à la commission réunie préalablement à la tenue du conseil municipal ont été insuffisantes, le moyen n'est pas assorti de précisions permettant d'en apprécier le bienfondé et, en tout état de cause, il est constant qu'une telle commission n'est chargée que de rendre un avis ne liant pas le conseil municipal ; que, par ailleurs, il ne ressort pas des pièces du dossier que des conseillers municipaux auraient sollicité des renseignements complémentaires tels que les statuts de l'association des musulmans de France, le programme précis de construction envisagé par elle, la part réservée aux projets culturels et culturels et de l'échéancier des frais de démolition pris en charge par l'association cocontractante, lesquelles n'apparaissent pas, eu égard à la précision de la note explicative de synthèse, nécessaires aux conseillers municipaux pour se prononcer sur la délibération soumise au vote ; que l'information préalable fournie aux conseillers municipaux avec la convocation au conseil avant que la délibération querellée ne soit soumise au vote a, ainsi, été suffisante ; que le moyen tiré de la méconnaissance des dispositions des articles L. 2121-12 et L. 2121-13 précités doit être écarté ; que par suite, il ne saurait être soutenu que le maire ne disposait pas d'une autorisation pour signer le bail ;

6. Considérant, en deuxième lieu, qu'aux termes du troisième alinéa de l'article L. 2241-1 du code général des collectivités territoriales : « *Toute cession d'immeubles ou de droits réels immobiliers par une commune de plus de 2 000 habitants donne lieu à délibération motivée du conseil municipal portant sur les conditions de la vente et ses caractéristiques essentielles. Le conseil municipal délibère au vue de l'avis de l'autorité compétente de l'Etat. Cet avis est réputé donné à l'issue d'un délai d'un mois à compter de la saisine de cette autorité.* » ;

7. Considérant que la requérante soutient que les conseillers municipaux n'ont pas reçu d'information quant à l'estimation du projet par France domaines ; qu'il ne ressort pas des pièces du dossier que la teneur de l'avis de France domaines rendu le 3 février 2014 aurait été communiqué aux conseillers municipaux préalablement à la tenue du conseil municipal ;

8. Considérant que si les actes administratifs doivent être pris selon les formes et conformément aux procédures prévues par les lois et règlements, un vice affectant le déroulement d'une procédure administrative préalable, suivie à titre obligatoire ou facultatif, n'est de nature à entacher d'illégalité la décision prise que s'il ressort des pièces du dossier qu'il a été susceptible d'exercer, en l'espèce, une influence sur le sens de la décision prise ou s'il a privé les intéressés d'une garantie ;

9. Considérant, tout d'abord, qu'il est constant que l'avis visé par les dispositions de l'article L. 2241-1 du code général des collectivités territoriales précité ne lie pas la collectivité qui le sollicite ; qu'ensuite, il ressort des termes de cet avis que l'évaluation de la valeur du fonds avait déjà été donnée dans le cadre de l'approbation du protocole d'échange foncier entre le département du Val-de-Marne et la commune et qu'ainsi, l'avis, qui rappelle que la commune s'était alors écartée de l'évaluation de France domaine, n'apporte aucun élément nouveau sur ce point ; qu'en outre, l'évaluation du coût de la démolition de la construction présente sur le fonds, fixé à 250 000 euros par France domaine, a été repris à l'identique dans le projet de bail soumis aux conseillers municipaux, et est d'ailleurs mis à la charge de l'emphytéote ; qu'enfin, en ce qui concerne le montant de la redevance, il est constant que le régime juridique propre aux baux emphytéotiques permet de fixer une redevance d'un montant modique ; que l'avis précité de France domaine a proposé un montant de manière abstraite, sans aucunement tenir compte de la particularité du bail emphytéotique que la commune s'appropriait à conclure, ce que l'avis rappelle expressément ; qu'ainsi, dans les circonstances particulières de l'espèce, l'absence de communication de l'avis n'a privé les conseillers municipaux d'aucune garantie et n'a pas été susceptible d'exercer une influence sur le sens de la décision prise ; que,

dans ces conditions, le moyen tiré de l'absence d'information des conseillers municipaux quant à la saisine et l'avis du service des domaines doit être écarté ;

10. Considérant, en troisième lieu, que si le projet de bail comportait une erreur quant à la réalité de la démolition du bâtiment présent sur le terrain, il est constant que cette erreur a été corrigée préalablement à la signature dudit bail ;

11. Considérant, en quatrième lieu, qu'aux termes de l'article 1<sup>er</sup> de la loi du 9 décembre 1905 concernant la séparation des Eglises et de l'Etat : « *La République assure la liberté de conscience. Elle garantit le libre exercice des cultes sous les seules restrictions édictées ci-après dans l'intérêt de l'ordre public* » ; que l'article 2 de cette loi dispose : « *La République ne reconnaît, ne salarie ni ne subventionne aucun culte. En conséquence, à partir du 1<sup>er</sup> janvier qui suivra la promulgation de la présente loi, seront supprimées des budgets de l'Etat, des départements et des communes, toutes dépenses relatives à l'exercice des cultes.* » ; qu'aux termes de l'article 13 de la même loi : « *Les édifices servant à l'exercice public du culte, ainsi que les objets mobiliers les garnissant, seront laissés gratuitement à la disposition des établissements publics du culte, puis des associations appelées à les remplacer auxquelles les biens de ces établissements auront été attribués par application des dispositions du titre II. La cessation de cette jouissance et, s'il y a lieu, son transfert seront prononcés par décret (...). L'Etat, les départements, les communes et les établissements publics de coopération intercommunale pourront engager les dépenses nécessaires pour l'entretien et la conservation des édifices du culte dont la propriété leur est reconnue par la présente loi.* » ; qu'enfin, aux termes du dernier alinéa de l'article 19 de cette même loi, les associations formées pour subvenir aux frais, à l'entretien et à l'exercice d'un culte « *ne pourront, sous quelque forme que ce soit, recevoir des subventions de l'Etat, des départements et des communes. Ne sont pas considérées comme subventions les sommes allouées pour réparations aux édifices affectés au culte public, qu'ils soient ou non classés monuments historiques.* » ;

12. Considérant qu'aux termes du premier alinéa de l'article L. 1311-2 du code général des collectivités territoriales : « *Un bien immobilier appartenant à une collectivité territoriale peut faire l'objet d'un bail emphytéotique prévu à l'article L. 451-1 du code rural et de la pêche maritime, en vue de l'accomplissement, pour le compte de la collectivité territoriale, d'une mission de service public ou en vue de la réalisation d'une opération d'intérêt général relevant de sa compétence ou en vue de l'affectation à une association culturelle d'un édifice du culte ouvert au public ou en vue de la réalisation d'enceintes sportives et des équipements connexes nécessaires à leur implantation ou, à l'exception des opérations réalisées en vue de l'affectation à une association culturelle d'un édifice du culte ouvert au public, de leur restauration, de la réparation, de l'entretien-maintenance ou de la mise en valeur de ce bien ou, jusqu'au 31 décembre 2017, liée aux besoins de la justice, de la police ou de la gendarmerie nationales ou, jusqu'au 31 décembre 2017, liée aux besoins d'un service départemental d'incendie et de secours. Ce bail emphytéotique est dénommé bail emphytéotique administratif.* » ;

13. Considérant qu'il résulte des dispositions précitées de la loi du 9 décembre 1905 que les collectivités publiques peuvent seulement financer les dépenses d'entretien et de conservation des édifices servant à l'exercice public d'un culte dont elles sont demeurées ou devenues propriétaires lors de la séparation des Eglises et de l'Etat ou accorder des concours aux associations culturelles pour des travaux de réparation d'édifices culturels et qu'il leur est interdit d'apporter une aide à l'exercice d'un culte ; que les collectivités publiques ne peuvent donc, aux termes de ces dispositions, apporter aucune contribution directe ou indirecte à la construction de nouveaux édifices culturels ;

14. Considérant, toutefois, que l'article L. 1311-2 du code général des collectivités territoriales a ouvert aux collectivités territoriales la faculté, dans le respect du principe de neutralité à l'égard des cultes et du principe d'égalité, d'autoriser un organisme qui entend construire un édifice du culte ouvert au public à occuper pour une longue durée une dépendance de leur domaine privé ou de leur domaine public, dans le cadre d'un bail emphytéotique, dénommé bail emphytéotique administratif et soumis aux conditions particulières posées par l'article L. 1311-3 du code général des collectivités territoriales ; que le législateur a ainsi permis aux collectivités territoriales de conclure un tel contrat en vue de la construction d'un nouvel édifice cultuel, avec pour contreparties, d'une part, le versement, par l'emphytéote, d'une redevance qui, eu égard à la nature du contrat et au fait que son titulaire n'exerce aucune activité à but lucratif, ne dépasse pas, en principe, un montant modique, d'autre part, l'incorporation dans leur patrimoine, à l'expiration du bail, de l'édifice construit, dont elles n'auront pas supporté les charges de conception, de construction, d'entretien ou de conservation ; qu'il a, ce faisant, dérogé aux dispositions précitées de la loi du 9 décembre 1905 ;

15. Considérant que l'association requérante soutient que le bail emphytéotique administratif constitue une subvention au sens des dispositions de l'article 2 de la loi du 9 décembre 1905 dès lors que la redevance, fixée à 99 euros pour la durée totale du bail, soit 1 euro par an, étant extrêmement faible, les domaines ayant évalué le montant d'une telle redevance à 28 000 euros ; que, toutefois, le caractère modique de la redevance est compensé par la circonstance que, par le bail emphytéotique en cause, l'association des musulmans de Villejuif s'est engagée à financer la construction d'un espace cultuel et d'un espace culturel, qu'elle en assumera l'entretien, qu'elle assumera les frais de démolition de la construction existant sur le fonds estimé à 250 000 euros, et que le bail emphytéotique prévoit que la propriété de ces bâtiments reviendra, en fin de bail, à la collectivité ; que, dans ces conditions, la redevance annuelle d'un euro symbolique ne peut être considérée comme une subvention au sens des dispositions de l'article 2 de la loi du 9 décembre 1905 ; que le moyen doit être écarté ;

16. Considérant, en cinquième lieu, que l'association requérante fait valoir que le bail est illégal en raison de la présence d'activités commerciales ; qu'il ne ressort pas des pièces du dossier que de telles activités, en lien avec l'objet social de l'association culturelle emphytéote, seraient exercées à but lucratif ; que le moyen doit, ainsi, être écarté ;

17. Considérant, en dernier lieu, que la présence dans le bail d'une clause de préférence au bénéfice de l'association des musulmans de Villejuif, à égalité de prix et de conditions de vente, à l'échéance de l'emphytéose, n'est pas de nature à entacher ledit bail d'irrégularité, dès lors qu'il est constant que le bail prévoit qu'à son terme les biens construits reviendront dans le patrimoine de la commune ;

18. Considérant qu'il résulte de l'ensemble de ce qui précède que les conclusions tendant à l'annulation de la délibération du 6 février 2014, du rejet du recours gracieux formé par l'association requérante et de la décision du 20 mars 2014 par laquelle le maire a signé le bail emphytéotique administratif doivent être rejetées, sans qu'il soit besoin de statuer sur la fin de non-recevoir opposée par l'association des musulmans de Villejuif ;

#### **Sur les conclusions à fin d'injonction :**

19. Considérant que le présent jugement, qui rejette les conclusions tendant à l'annulation de la délibération du 6 février 2014, du rejet du recours gracieux et de la décision

du 20 mars 2014 par laquelle le maire a signé le bail emphytéotique administratif, n'appelle aucune mesure d'exécution ; que les conclusions susvisées doivent être rejetées ;

**Sur les conclusions tendant à l'application des dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative :**

20. Considérant qu'aux termes de l'article L. 761-1 du code de justice administrative :  
*« Dans toutes les instances, le juge condamne la partie tenue aux dépens ou, à défaut, la partie perdante, à payer à l'autre partie la somme qu'il détermine, au titre des frais exposés et non compris dans les dépens. Le juge tient compte de l'équité ou de la situation économique de la partie condamnée. Il peut, même d'office, pour des raisons tirées des mêmes considérations, dire qu'il n'y a pas lieu à cette condamnation. » ;*

21. Considérant que ces dispositions font obstacle à ce qu'il soit mis à la charge de la commune de Villejuif, qui n'est pas la partie perdante à la présente instance, la somme demandée par l'association requérante au titre des frais exposés par elle et non compris dans les dépens ;

22. Considérant qu'il n'y a pas lieu, dans les circonstances de l'espèce, de mettre à la charge de l'association requérante une somme de 750 euros à verser à l'association des musulmans de Villejuif au titre des frais exposés par elle et non compris dans les dépens ;

DECIDE :

Article 1<sup>er</sup> : La requête de l'association des habitants et riverains du quartier Aragon est rejetée.

Article 2 : L'association des habitants et riverains du quartier Aragon versera à l'association des musulmans de Villejuif une somme de 750 euros en application des dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.



Article 3 : Le présent jugement sera notifié à l'association des habitants et riverains du quartier d'Aragon, à l'association des musulmans de Villejuif et à la commune de Villejuif.

Délibéré après l'audience du 13 avril 2016, à laquelle siégeaient :

Mme Messe, présidente,  
Mme Ruiz, première conseillère,  
Mme Champenois, conseillère,

Lu en audience publique le 4 mai 2016.

La rapporteure,

La présidente,

M. Champenois

M.-L. Messe

Le greffier,

G. Ngassaki

La République mande et ordonne au préfet du Val-de-Marne en ce qui le concerne ou à tous huissiers à ce requis en ce qui concerne les voies de droit commun contre les parties privées de pourvoir à l'exécution du présent jugement.

Pour expédition conforme,  
Le greffier,

G. Ngassaki