

**TRIBUNAL ADMINISTRATIF  
DE MELUN**

**N°s1302261, 1309778**

---

Association des habitants et riverains du quartier  
Aragon et M. A... B...

---

Mme Champenois  
Rapporteuse

---

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°) Par une requête, enregistrée sous le n°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. A... B..., demeurant ... à Villejuif (94800), par la SELARL Horus avocats, l'association des habitants et riverains du quartier Aragon et M. B... demandent au tribunal :

1°) 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°) d'enjoindre aux parties de saisir le juge du contrat pour que celui-ci prononce la résolution du protocole d'échange ;

3°) 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. B..., 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. B....

1. Considérant que l'association des habitants et riverains du quartier Aragon et M. B... 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. B... au titre des frais exposés par eux et non compris dans les dépens ;

**D E C I D E :**

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. B... 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.