

**TRIBUNAL ADMINISTRATIF
DE PARIS**

N° 1517579/4-3

RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

M. Claude LACROIX-WASOVER

AU NOM DU PEUPLE FRANÇAIS

**M. de Souza Dias
Rapporteur**

Le Tribunal administratif de Paris,

**Mme Guilloteau
Rapporteur Public**

(4^{ème} section - 3^{ème} chambre)

**Audience du 24 novembre 2016
Lecture du 8 décembre 2016**

**135-02-02
C**

Vu la procédure suivante :

Par une requête, enregistrée le 27 octobre 2015, et deux mémoires enregistrés le 17 août 2016 et le 13 octobre 2016, M. Claude Lacroix-Wasover, représenté par Me Bineteau, demande au tribunal :

1°) d'annuler la décision prise par le maire de Paris de signer un avenant au bail emphytéotique conclu le 24 août 2004 avec la Société immobilière d'économie mixte de la ville de Paris (SIEMP) concernant la propriété communale sise 2 passage Louis-Philippe dans le 11^{ème} arrondissement et portant notamment le loyer à un montant de 120 780 euros;

2°) d'enjoindre à la ville de Paris et à la SIEMP de résoudre cet avenant à l'amiable ou en saisissant le juge du contrat à cette fin, dans le délai d'un mois à compter de la notification du présent jugement sous astreinte de 1 000 euros par jour de retard ;

3°) de mettre à la charge de la ville de Paris la somme de 5 000 euros au titre des dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Le requérant soutient que :

- sa requête n'est pas tardive dès lors que le recours formé contre une décision de signer un contrat, lorsqu'elle n'a fait l'objet d'aucune publication comme dans le cas présent, est ouvert sans condition de délai ; il ne ressort aucunement de sa décision du 13 juillet 2016, Czabaj, que le Conseil d'Etat ait entendu limiter les modalités d'exercice du recours des tiers

ayant un intérêt à attaquer une décision individuelle ; il n'est pas établi que le requérant connaissait la décision de signer l'avenant en cause plus d'un an avant l'introduction de son recours ;

- il dispose d'un intérêt à agir dès lors que, d'une part, il établit sa qualité de contribuable de la ville de Paris et que, d'autre part, les dépenses municipales engagées pour la réalisation du projet en cause, sont supérieures au montant du loyer annuel défini par l'avenant en cause ;

- la délibération 2006 DLH 14-1°, autorisant le maire à signer l'avenant au bail emphytéotique administratif de 2004, est illégale dès lors que les conseillers municipaux n'ont pas disposé d'une information suffisante pour se prononcer valablement sur le projet en méconnaissance des dispositions des articles L. 2121-12 et L. 2121-13 du code général des collectivités territoriales ; cette délibération est irrégulière en l'absence d'un avis préalable du service des domaines ;

- la décision de signer litigieuse est dépourvue de base légale dès lors que le bail emphytéotique et son avenant litigieux ont été conclus en application d'une convention publique d'aménagement signée le 30 mai 2002 entre la ville de Paris et la SIEMP, dont l'illégalité a été constatée par un jugement du tribunal administratif de Paris du 7 octobre 2010 confirmé par un arrêt de la cour administrative d'appel de Paris du 29 septembre 2011 ; l'annulation de cette décision du 30 mai 2002, par laquelle le maire de Paris a signé cette convention publique d'aménagement, et la résiliation de cette convention ne peuvent qu'entraîner, par voie de conséquence, l'annulation de la décision du maire de Paris de signer l'avenant à un bail qui est lui-même devenu illégal ;

- le bail emphytéotique, que l'avenant litigieux vient compléter, est lui-même illégal dès lors qu'au sens des textes communautaires, il constitue un marché de travaux ou une concession de travaux ; il a été conclu en méconnaissance des principes de publicité et de mise en concurrence définis par le droit communautaire et aux principes généraux du droit de la commande publique ;

- ce bail emphytéotique est également illégal dès lors que, préalablement à l'adoption de la délibération des 7-8-9 juillet 2003, les conseillers municipaux n'ont pas bénéficié d'une information suffisante en méconnaissance des dispositions des articles L.2121-12 et L. 2121-13 du code général des collectivités territoriales ; le service des domaines n'a pas été consulté préalablement à cette délibération ;

- ce bail emphytéotique est également illégal du fait de l'incompétence matérielle de son signataire au nom du maire de Paris ;

- l'avenant est illégal dès lors que l'augmentation du loyer entraîne un bouleversement de l'économie générale du bail initial et constitue de fait un nouveau marché public qui devait respecter les règles de publicité et de mise en concurrence applicables à la procédure de passation du marché initial ;

- dès lors qu'aucune régularisation de l'acte détachable n'est possible puisqu'il est entaché d'une illégalité d'une particulière gravité, il appartient au juge de l'exécution d'enjoindre aux parties de résoudre leurs relations contractuelles soit à l'amiable soit en saisissant le juge du contrat à cette fin ; l'atteinte excessive que porterait la résolution du bail emphytéotique en cause à l'intérêt général n'est pas établie.

Par un mémoire en défense, enregistré le 20 juillet 2016, et un mémoire enregistré le 18 août 2016, la Société immobilière d'économie mixte de la ville de Paris (SIEMP) conclut au rejet de la requête et à ce que soit mise à la charge de M. Lacroix-Wasover la somme de 3 000 euros au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

La société fait valoir que :

- le Conseil d'Etat, dans sa décision du 13 juillet 2016, M. Czabaj, a jugé que le principe de sécurité juridique fait obstacle à ce que puisse être contestée indéfiniment, au-delà d'un délai raisonnable d'un an, une décision administrative individuelle dont il est établi, à défaut de notification, que son destinataire a eu connaissance ; ce principe est applicable aux décisions de signer les contrats administratifs ; le requérant a introduit son recours près de neuf ans après l'adoption de la décision attaquée alors qu'il est constant qu'il en avait connaissance, à tout le moins, le 11 mars 2014, date d'enregistrement d'une précédente requête à l'appui de laquelle il a produit la délibération n° DLH 2006/14-1° du 25 octobre 2006 du Conseil de Paris autorisant le maire de Paris à signer l'avenant en cause ;

- le requérant ne saurait se prévaloir de sa qualité de contribuable de la ville de Paris pour justifier d'un intérêt à agir dès lors que la décision attaquée ne comporte par elle-même aucun engagement de dépenses ;

- le moyen tiré de la méconnaissance des articles L. 2121-12 et L. 2121-13 du code général des collectivités territoriales est inopérant dès lors que le défaut d'information des conseillers municipaux ne concerne pas la décision litigieuse de signer mais la légalité de la délibération du 25 octobre 2006 qui est devenue définitive et n'a fait l'objet d'aucune contestation ; le requérant n'établit pas la réalité du défaut d'information allégué alors que les conseillers municipaux avant le vote de ces délibérations ont pris connaissance d'une note de synthèse complète et précise, exposant les motifs de ces délibérations ; le vice de procédure tiré de l'absence de consultation du service des domaines manque en fait ; en tout état de cause, la consultation de ce service prévue au 3^{ème} alinéa de l'article L. 2241-1 du code général des collectivités territoriales ne constitue pas une garantie ; cette irrégularité, à la supposer établie, n'a eu, de surcroît, aucune incidence sur le sens de la délibération en cause ;

- le moyen tiré du défaut de base légale de la décision de signer l'avenant au bail emphytéotique du 24 août 2004 est inopérant dès lors que la convention publique d'aménagement du 30 mai 2002 n'a pas été conclue spécialement pour permettre la conclusion de ce bail ; la décision de signer l'avenant au bail emphytéotique en cause et la convention publique d'aménagement du 30 mai 2002 ne s'inscrivent pas dans le cadre d'une opération complexe ; le moyen est, en toute hypothèse, infondé puisqu'à la date à laquelle la décision de signer litigieuse a été prise, la convention publique d'aménagement du 30 mai 2002 était encore en vigueur, sa résiliation n'ayant été effective qu'au 31 décembre 2010 ;

- l'exception d'illégalité soulevée à l'encontre du bail emphytéotique du 24 août 2004 est infondée en tous ses moyens ; le moyen tiré de son illégalité du fait de sa conclusion au terme d'une procédure irrégulière faute d'une publicité et d'une mise en concurrence appropriées est inopérant puisque le bail en cause ne pouvait être conclu par la ville qu'avec la SIEMP ; ce moyen est également infondé puisque le bail emphytéotique querellé ne saurait être requalifié en marché public de travaux ou en concession de travaux ; le moyen tiré de l'absence d'information des conseillers municipaux préalablement à l'adoption de la délibération des 7, 8 et 9 juillet 2003 est infondé ; le moyen tiré de l'incompétence du signataire de ce bail manque en fait ;

- le moyen tiré de l'illégalité de la décision de signer l'avenant litigieux au motif qu'il bouleverserait l'économie générale du contrat est infondé puisque le bail emphytéotique initial conclu entre la SIEMP et la ville de Paris n'était pas soumis à l'obligation de publicité et de mise en concurrence ;

- à titre subsidiaire, la résolution rétroactive de l'avenant au bail emphytéotique porterait une atteinte excessive à l'intérêt général en compromettant l'ensemble des actions et travaux entrepris.

Par un mémoire en défense, enregistré le 20 juillet 2016, et un mémoire enregistré le 18 août 2016, la ville de Paris conclut au rejet de la requête et à ce que soit mise à la charge de M. Lacroix-Wasover la somme de 3 000 euros au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

La ville de Paris fait valoir en défense les mêmes moyens que la SIEMP.

Par une ordonnance du 28 septembre 2016, la dernière clôture d'instruction a été fixée au 19 octobre 2016.

Vu les autres pièces du dossier.

Vu :

- le code général des collectivités territoriales ;
- le code des marchés publics ;
- le code de justice administrative.

Les parties ayant été régulièrement averties du jour de l'audience ;

Ont été entendus au cours de l'audience publique du 24 novembre 2016 :

- le rapport de M. de Souza Dias,
- les conclusions de Mme Guilloteau, rapporteur public,
- les observations de Me Cadena, pour M. Lacroix-Wasover , et les observations de Me Froger pour la SIEMP et la ville de Paris.

1. Considérant que, par une délibération des 7, 8 et 9 juillet 2003, le Conseil de Paris a autorisé le maire à signer avec la Société immobilière d'économie mixte de la ville de Paris (SIEMP) un bail à caractère emphytéotique portant location à cette société de plusieurs immeubles communaux dont celui situé 2 passage Louis-Philippe dans le 11^{ème} arrondissement ; que ce bail emphytéotique administratif a été conclu le 24 août 2004 pour un loyer de 100 euros par an ; que, par une délibération 2006 DLH 014-1° des 25 et 26 septembre 2006, le Conseil de Paris a autorisé le maire à souscrire, au nom de la ville, un avenant à ce bail emphytéotique portant notamment son loyer à un montant capitalisé annuel de 120 780 euros ; que, par la présente requête, M. Claude Lacroix-Wasover, agissant en sa qualité de contribuable de la ville de Paris, demande au tribunal d'annuler la décision prise par le maire de signer cet avenant et d'enjoindre aux parties de le résoudre à l'amiable ou de saisir le juge du contrat à cette fin ;

Sur les conclusions à fin d'annulation :

Sur le moyen tiré du défaut d'information des conseillers municipaux préalablement à la délibération des 25 et 26 septembre 2006 :

2. Considérant, d'une part, qu'aux termes de l'article L. 2121-12 du code général des collectivités territoriales, dans sa rédaction en vigueur à la date de la décision attaquée : *« 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. / Si la délibération concerne un contrat de service public, le projet de contrat ou de marché accompagné de l'ensemble des pièces peut, à sa demande, être consulté à la mairie par tout conseiller municipal dans les conditions fixées par le règlement intérieur.*

/ Le délai de convocation est fixé à cinq jours francs. En cas d'urgence, le délai peut être abrégé par le maire sans pouvoir être toutefois inférieur à un jour franc. / Le maire en rend compte dès l'ouverture de la séance au conseil municipal qui se prononce sur l'urgence et peut décider le renvoi de la discussion, pour tout ou partie, à l'ordre du jour d'une séance ultérieure. » ; 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. » ;

3. Considérant qu'il résulte de ces dispositions que, dans les communes de 3 500 habitants et plus, la convocation aux réunions du conseil municipal doit être accompagnée d'une note explicative de synthèse portant sur chacun des points de l'ordre du jour ; que le défaut d'envoi de cette note ou son insuffisance entache d'irrégularité les délibérations prises, à moins que le maire n'ait fait parvenir aux membres du conseil municipal, en même temps que la convocation, les documents leur permettant de disposer d'une information adéquate pour exercer utilement leur mandat ; que cette obligation, qui doit être adaptée à la nature et à l'importance des affaires, doit permettre aux intéressés d'appréhender le contexte ainsi que de comprendre les motifs de fait et de droit des mesures envisagées et de mesurer les implications de leurs décisions ; qu'elle n'impose pas de joindre à la convocation adressée aux intéressés, à qui il est au demeurant loisible de solliciter des précisions ou explications conformément à l'article L. 2121-13 du même code, une justification détaillée du bien-fondé des propositions qui leur sont soumises ;

4. Considérant, d'autre part, qu'aux termes de l'article L. 2241-1 du code général des collectivités territoriales, dans sa rédaction alors en vigueur : « *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 vu 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 ce service.* » ;

5. Considérant que le requérant fait valoir que les conseillers municipaux n'ont pas reçu une information suffisante préalablement à l'adoption de la délibération des 25 et 26 septembre 2006 autorisant le maire de Paris à conclure l'avenant critiqué ; qu'il ressort, au contraire, de la note de synthèse versée au dossier par la SIEMP et la ville de Paris que les conseillers municipaux ont bénéficié d'une information complète et adaptée à la nature de l'opération ayant pour objet la réalisation d'un programme de logements sociaux dans l'immeuble communal situé 2, passage Louis-Philippe ; que cette note, qui décrit ce programme, son financement et son cadre juridique, a permis aux intéressés d'appréhender le contexte de l'avenant et de comprendre les motifs de fait et de droit de sa conclusion ainsi que de mesurer ses implications ; qu'il ressort également des pièces du dossier que, par un courrier du 3 juillet 2006, la ville de Paris avait saisi le service des domaines qui a émis un avis favorable en date du 17 octobre 2006 ; que la circonstance que cet avis ait été émis postérieurement à la délibération est sans incidence sur la légalité de la décision du maire de signer l'avenant en cause dès lors que l'avis du service des domaines était, en application des dispositions de l'article L. 2241-1 du code général des collectivités territoriales, réputé donné un mois après la réception du courrier de saisine, soit le 8 août 2006 ; que, par suite, le moyen doit être écarté comme manquant en fait ;

Sur le moyen tiré du défaut de base légale de l'avenant au regard de la convention publique d'aménagement du 30 mai 2002 :

6. Considérant qu'en exécution du jugement n° 0810171 du 7 octobre 2010 du présent tribunal, devenu définitif après le rejet de l'appel formé à son encontre par un arrêt du 29 septembre 2011 de la Cour administrative d'appel de Paris, la convention publique d'aménagement du 30 mai 2002 passée entre la ville de Paris et la Société immobilière d'économie mixte de la ville de Paris n'a été résiliée que le 31 décembre 2010 afin de préserver la continuité des opérations de réhabilitation engagées et la stabilité des situations juridiques en découlant, malgré l'illégalité l'entachant ; que, si ce jugement annule la décision du 30 mai 2002 par laquelle le maire de Paris a signé cette convention publique d'aménagement, le tribunal puis la Cour ont rejeté les conclusions aux fins d'injonction tendant à constater l'annulation de ce contrat ; que l'annulation de l'acte détachable est, par conséquent, dépourvue d'effet sur le sort de cette convention maintenue en vigueur jusqu'à sa résiliation ; que, dès lors, la décision de signer l'avenant litigieux au bail emphytéotique, prise avant la date effective de la résiliation de cette convention publique d'aménagement, n'est pas dépourvue de base légale ;

Sur les exceptions d'illégalité soulevées à l'encontre du bail emphytéotique du 24 août 2004 :

7. Considérant qu'aux termes de l'article L. 1311-2 du code général des collectivités territoriales en vigueur à la date de la délibération en cause : « *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, 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, jusqu'au 31 décembre 2007, liée aux besoins de la justice, de la police ou de la gendarmerie nationales.* » ; que l'article L. 2241-1 de ce même code, dans sa rédaction alors en vigueur, disposait que le conseil municipal devait délibérer sur la conclusion d'un tel bail au vu de l'avis du service des domaines ;

8. Considérant que le requérant allègue que, préalablement à la délibération des 7, 8 et 9 juillet 2003, les conseillers municipaux n'ont pas bénéficié d'une information suffisante en méconnaissance des dispositions des articles L. 2121-12 et L. 2121-13 du code général des collectivités territoriales ; qu'il ressort des pièces du dossier que l'exposé des motifs communiqué aux conseillers municipaux préalablement à cette délibération leur fournissait une information adéquate, sur l'objet et les conditions du bail emphytéotique, leur permettant de décider, en toute connaissance de cause, d'autoriser le maire à conclure le bail emphytéotique litigieux ; que si la délibération litigieuse ne vise pas l'avis du service des domaines, elle en reprend la teneur dans son contenu même ;

9. Considérant que, si le requérant soutient que le bail emphytéotique du 24 août 2004 a été signé par une autorité matériellement incompétente, il ressort des pièces du dossier que cette convention a été signée, au nom du maire de Paris, par M. Luc Bégassat qui disposait, en vertu d'un arrêté du 29 avril 2004 régulièrement publié, d'une délégation de signature en sa qualité de sous-directeur de la politique du logement de la ville de Paris ; que, par suite, ce moyen doit être écarté comme manquant en fait ;

10. Considérant, enfin, qu'aucune disposition législative ou réglementaire ni aucun principe n'impose à une personne publique d'organiser une procédure de publicité ou de mise en concurrence préalablement à la passation d'un bail emphytéotique en application des dispositions de l'article L. 1311-2 du code général des collectivités territoriales ; que le bail en

cause, s'il a été conclu dans le cadre de la mise en œuvre de la convention d'aménagement public du 30 mai 2002, laquelle a été maintenue en vigueur jusqu'au 31 décembre 2010 comme il a été dit ci-dessus, ne contient aucune clause sur la nature des travaux de rénovation à entreprendre, les modalités de leur réalisation ou la définition des besoins de la personne publique, ni ne prévoit que cette dernière en assurera la direction technique ou la maîtrise d'ouvrage ; que ce bail emphytéotique ne présente ainsi pas le caractère d'un marché ou d'une concession de travaux publics ; qu'il n'avait dès lors pas davantage à faire l'objet d'une procédure de passation à ce titre en application des textes communautaires et nationaux définissant les principes applicables au droit de la commande publique, ainsi d'ailleurs que l'a déjà jugé le tribunal de céans par jugement n° 1404110 du 9 avril 2015 ;

Sur le moyen tiré de la méconnaissance par l'avenant des règles de publicité et de mise en concurrence :

11. Considérant que le requérant soutient que l'avenant en cause a eu pour effet de porter le montant du loyer annuel initial fixé à 100 euros par le bail emphytéotique initial du 24 août 2004 à un montant de 120 780 euros ; que la décision de signer cet avenant, qui a bouleversé l'économie générale du contrat initial, ne pouvait intervenir sans respecter les règles de publicité et de mise en concurrence applicables à la procédure de passation de ce contrat ; que, toutefois, comme il a été dit au point 10, le bail emphytéotique du 24 août 2004 ne présente pas le caractère d'un marché public ou d'une concession de travaux et que sa procédure de passation n'avait pas à faire l'objet d'une publicité et d'une mise en concurrence ; qu'il en résulte que ce moyen ne peut qu'être écarté ;

12. Considérant, par suite et sans qu'il soit besoin d'examiner les fins de non recevoir opposées en défense tirées de la tardiveté de la requête et du défaut d'intérêt à agir, que la requête de M. Lacroix-Wasover doit être rejetée, y compris les conclusions à fin d'injonction et celles tendant à l'application des dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative ; qu'il y a lieu, en revanche, de mettre à la charge de M. Lacroix-Wasover, partie perdante, une somme de 1 500 euros à verser à chacune des défenderesses au titre des frais exposés par elles et non compris dans les dépens ;

DECIDE :

Article 1er : La requête de M. Claude Lacroix-Wasover est rejetée.

Article 2 : M. Claude Lacroix-Wasover versera à la société immobilière d'économie mixte de la ville de Paris (SIEMP) la somme de 1 500 euros au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Article 3 : M. Claude Lacroix-Wasover versera à la ville de Paris la somme de 1 500 euros au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Article 4 : Le présent jugement sera notifié à M. Claude Lacroix-Wasover, à la société immobilière d'économie mixte de la ville de Paris et à la ville de Paris.

Délibéré après l'audience du 24 novembre 2016, à laquelle siégeaient :

M. Célérier, président,
M. Simonnot, premier conseiller,
M. de Souza Dias, premier conseiller,

Lu en audience publique le 8 décembre 2016.

Le rapporteur,

Le président,

M. DE SOUZA DIAS

T. CELERIER

Le greffier,

M. THEO

La République mande et ordonne au préfet de la région Ile de France, préfet de Paris, 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.