

N° 286252
SARL « Le Dôme du Marais »

8^{ème} et 3^{ème} sous-sections réunies
Séance du 8 novembre 2006
Lecture du 13 décembre 2006

CONCLUSIONS

M. Laurent Olléon, Commissaire du Gouvernement

Le premier Mont-de-Piété a été créé à Paris au début du règne de Louis XVI, en 1777. Le Crédit municipal de Paris, établissement public communal de crédit et d'aide sociale, à caractère administratif, lui a succédé en vertu d'un décret du 24 octobre 1918. Son conseil de surveillance est présidé par le maire de Paris, en vertu du décret n° 77-830 du 20 juillet 1977.

Le Crédit municipal est propriétaire d'un ensemble immobilier situé à Paris, dans le 4^{ème} arrondissement, entre la rue des Blancs-Manteaux et la rue des Francs-Bourgeois. Il y a établi son siège et regroupé ses services.

Au sein de cet ensemble avait été édifiée en 1787 une tour, dite « tour de Viel », du nom de son architecte, Charles-François Viel. C'est à l'intérieur de cette tour, coiffée d'une coupole ajourée en son centre, que le Mont-de-Piété de Paris avait installé sa salle des ventes dans les années 1920.

Quelques décennies plus tard, alors qu'elle ne servait plus directement aux besoins de ses services, le Crédit municipal a décidé de valoriser cette partie de son patrimoine immobilier, en le donnant à bail à M. R..., lequel y a installé un des plus beaux restaurants de Paris, le Dôme du Marais. La convention conclue avec M. R..., à laquelle s'est substituée par la suite la SARL « Le Dôme du Marais », a pris la forme d'un « bail commercial » en date du 3 novembre 1980, qui a fait l'objet de trois avenants en 1980, 1983 et 1987.

Par exploit du 21 avril 1988, le Crédit municipal a donné congé à la SARL, avec refus de renouvellement du bail et offre de payer l'indemnité d'éviction prévue par l'article 8 du décret n° 53-960 du 30 septembre 1953 relatif aux baux commerciaux, dont les dispositions ont été codifiées à l'article L. 145-14 du code du commerce.

Les parties s'étant opposées sur le montant de cette indemnité d'éviction, le Crédit municipal a porté le litige devant la juridiction judiciaire. Par un arrêt du 26 octobre 1993, la Cour d'appel de Paris a fixé cette indemnité à environ 7,7 MF. Le Crédit municipal ne s'est pas

pourvu en cassation contre cet arrêt et a préféré exercer le droit de repentir prévu par l'article 32 du décret du 30 septembre 1953, codifié à l'article L. 145-58 du code de commerce, en offrant à la société le renouvellement de ce « bail commercial » pour une nouvelle période de neuf ans. A son expiration, un second renouvellement est intervenu aux termes d'un nouveau bail conclu le 28 mars 2001, prenant rétroactivement effet au 1^{er} juillet 2000.

Confrontée à des besoins d'espace pour redéployer ses services, la nouvelle direction du Crédit municipal a décidé de récupérer la tour occupée par la société, en vue d'y organiser à nouveau des ventes aux enchères, mais aussi des ventes de prestige trouvant naturellement leur place dans ce site historique. Elle a estimé, à cette occasion, que le « bail commercial » constituait en réalité une convention d'occupation du domaine public. Après une première décision de résiliation du bail rapportée pour une question de procédure, le directeur général du Crédit municipal a décidé le 6 septembre 2002 de résilier la convention conclue le 28 mars 2001, avec effet au 25 novembre suivant.

La SARL « Le Dôme du Marais » a saisi, le 26 novembre 2002, le tribunal de grande instance de Paris d'une requête visant à ce que le bien litigieux soit qualifié de dépendance du domaine privé de l'établissement public et, partant, à ce que la convention liant les parties soit analysée comme un bail commercial insusceptible d'être résilié avant son terme.

Par un jugement en date du 28 septembre 2004, le tribunal de grande instance, après avoir constaté l'existence d'une contestation sérieuse quant à l'appartenance des locaux litigieux au domaine public ou privé du Crédit municipal, a invité les parties à saisir le tribunal administratif d'une question préjudicielle sur la domanialité du bien et sursis à statuer dans l'attente de la décision définitive de la juridiction administrative.

Saisi par le Crédit municipal, le tribunal administratif de Paris a, par un jugement en date du 28 juillet 2005, déclaré que les locaux litigieux appartenaient au domaine public de l'établissement public.

La SARL a interjeté appel de ce jugement auprès de la cour administrative d'appel de Paris, qui vous a transmis cette requête en application des dispositions de l'article R. 351-2 du code de justice administrative, qui fondent votre en compétence en appel s'agissant des questions préjudicielles sur renvoi de l'autorité judiciaire.

Le jugement attaqué a déclaré que les locaux loués à la SARL « Le Dôme du Marais » appartenaient au domaine public du Crédit municipal de Paris en jugeant « qu'il n'est pas contesté qu'au début du XX^{ème} siècle, ces locaux, servant de salle des ventes, appartenaient au domaine public du Crédit municipal de Paris ; que, par suite, en l'absence de tout acte portant déclassement et malgré la circonstance qu'ils aient fait l'objet de trois baux commerciaux successifs, ces biens continuent de relever du domaine public de cet établissement ; qu'au surplus, il ressort des pièces du dossier, notamment d'un plan du rez-de-chaussée du Crédit municipal de Paris, que ces locaux sont situés dans le bâtiment qui sert de siège à l'établissement public municipal et forment avec lui un seul et même ensemble

immobilier, indivisible, comme en atteste d'ailleurs la clause du bail conclu le 28 mars 2001 aux termes de laquelle l'entrée du restaurant constituant une sortie de secours réglementaire pour le bailleur, elle n'a pas été prise en compte dans le calcul du loyer... ».

La société requérante soutient tout d'abord que c'est à tort que le jugement a regardé les locaux litigieux comme faisant partie du domaine public du Crédit municipal de Paris. Elle affirme en effet que les critères de la domanialité publique ne sont pas remplis, dès lors que les locaux, loués depuis 25 ans, n'ont fait l'objet durant cette période ni d'une affectation à l'utilité publique, ni d'un aménagement spécial en vue de répondre à un besoin d'utilité publique.

Ainsi que vous le savez, l'appartenance d'un bien au domaine public suppose la réunion de deux conditions. Il faut tout d'abord que ce bien appartienne à une collectivité publique (CE 27 février 1995, Secrétaire d'Etat à la Mer c/Y..., p. 109), critère qui s'applique bien sûr dans le cas des établissements publics (CE, Avis AG 28 avril 1977, n° 319305, Etudes et Documents 1977-78, p. 244). Il faut ensuite que le bien soit affecté soit directement à l'usage du public, soit à un service public. Dans ce dernier cas, la domanialité publique du bien résulte soit de son adaptation naturelle au service public, soit des aménagements spéciaux dont il a fait l'objet à cette fin. L'article L. 2111-1 du récent code général des propriétés publiques a codifié cette définition jurisprudentielle, moyennant quelques ajustements, en énonçant que « (...) le domaine public d'une personne publique (...) est constitué des biens lui appartenant qui sont soit affectés à l'usage direct du public, soit affectés à un service public pourvu qu'en ce cas ils fassent l'objet d'un aménagement indispensable à l'exécution des missions de ce service public ».

Or vous jugez de longue date qu'un acte formel et explicite de déclassement est juridiquement nécessaire pour faire sortir un bien du domaine public dont il fait partie. En l'absence d'un tel acte, le bien continue à appartenir au domaine public, même s'il n'est plus affecté à l'usage du public ou utilisé par un service public et même, d'ailleurs, s'il a cessé de comporter l'aménagement spécial requis (CE 14 février 1969, Ets Frenkiel, p. 100). En d'autres termes, la désaffectation de fait d'une dépendance du domaine public ne suffit pas à l'en faire sortir (CE 2 octobre 1987, SA Le Sully d'Auteuil, T. p. 726).

Or il ressort des pièces du dossier, et il n'est pas davantage contesté, que les locaux litigieux se situent dans l'enceinte de l'ensemble immobilier qui abrite le siège du Crédit municipal et les services regroupés de la caisse. Cet ensemble a été spécialement aménagé en vue de son affectation au service public géré par cet établissement. Il n'est pas davantage contesté que les locaux litigieux étaient affectés au service public puisque, de 1920 à 1980, ils étaient affectés à la salle de ventes des objets gagés et non récupérés, concourant au service public géré par le Crédit municipal. La circonstance que cette partie des locaux de l'ensemble immobilier ait cessé d'être affecté au service public est sans incidence sur leur domanialité publique. En l'absence d'acte exprès de déclassement, les locaux litigieux ont continué à constituer une dépendance du domaine public de l'établissement.

La société requérante tente, il est vrai, de tirer parti de la circonstance que les locaux litigieux ont été loués sur une longue période sous le régime des baux commerciaux. Toutefois, ici encore, cette argumentation est vouée à l'échec, puisque vous avez jugé qu'est sans incidence sur la nécessité d'un acte de déclassement le fait que le bien ait été loué sous le régime des baux commerciaux, par méprise de l'administration (voyez, pour une illustration récente, CE 25 janvier 2006, Commune de la Souche, n° 284878, à mentionner aux Tables). Vous jugez en effet de longue date que la conclusion d'un bail ne saurait prévaloir sur la nature publique d'une dépendance domaniale, les contrats d'occupation ne pouvant être regardés que comme des conventions d'occupation du domaine public, par nature précaires et révocables, et ce, qu'elle qu'ait été la dénomination contraire donnée à tort par les parties (CE Section 22 avril 1977, M..., p. 185).

La société requérante soutient encore que c'est à tort que le tribunal administratif a jugé que les locaux litigieux n'étaient pas divisibles de l'ensemble immobilier servant de siège au Crédit municipal de Paris, alors que ces locaux ne sont plus affectés au service public depuis vingt-cinq ans. Mais ce moyen est dirigé contre un motif surabondant du jugement attaqué : il est donc inopérant.

La SARL « Le Dôme du Marais » soutient également qu'en application de l'ordonnance n° 2004-825 du 19 août 2004 relative au statut des immeubles à usage de bureaux, les locaux litigieux doivent être regardés comme faisant partie du domaine privé du Crédit municipal de Paris, en ce qu'ils ne seraient que l'accessoire de biens immobiliers dans lesquels ne sont exercés que des activités de bureau.

Ce moyen est nouveau en appel.

L'ordonnance du 19 août 2004 a modifié l'article L. 2 du code du domaine de l'Etat, en disposant que « les biens immobiliers à usage de bureaux, propriété de l'Etat ou de ses établissements publics, à l'exclusion de ceux formant un ensemble indivisible avec des biens immobiliers appartenant au domaine public, font partie du domaine privé de ces personnes publiques ». Mais le moyen est inopérant, car les textes invoqués, qui concernent les seuls bureaux appartenant à l'Etat ou à ses établissements publics, sont inapplicables *ratione materiae*. Relevons d'ailleurs qu'ils sont également inapplicables *ratione temporis*, puisque le litige initial consiste à savoir si le directeur général du Crédit municipal pouvait, le 6 septembre 2002, résilier la convention sans respecter les prescriptions de la législation sur les baux commerciaux.

Enfin, la société requérante soutient que la domanialité publique des locaux litigieux contrevient aux principes de confiance légitime et de sécurité juridique mis en œuvre tant par la Cour de justice des Communautés européennes que par la Cour européenne des droits de l'homme. Elle affirme que la qualification retenue par le tribunal administratif est contraire à celle qui avait été retenue de manière constante et répétée par le Crédit municipal lui-même et à laquelle elle pouvait légitimement se fier, et que cette qualification nuit à ses intérêts car elle lui fait perdre le bénéfice de la législation relative aux baux commerciaux.

Mais ce moyen nous semble également inopérant. Vous jugez en effet de façon constante que les principes généraux du droit communautaire, notamment les principes de confiance légitime et de sécurité juridique, ne trouvent à s'appliquer que dans le cas où la situation juridique dont a à connaître le juge administratif français est régie par le droit communautaire (CE Assemblée 5 mars 1999, X... et autres, p. 37). Or au cas d'espèce, la situation juridique des locaux litigieux ne relève d'aucune réglementation communautaire.

Il est vrai que le principe de sécurité juridique a également été consacré par la CEDH. Mais même sous cet angle, son invocation demeure inopérante, dans la mesure où ce n'est pas le défaut de sécurité juridique d'une norme qui est invoqué par la société requérante, mais le fait que le Crédit municipal se soit mépris sur la domanialité du bien qu'il lui louait. Le principe invoqué n'est donc d'aucune utilité au regard de la nature du litige.

Et si la SARL « Le Dôme du Marais » soutient que la requalification des locaux en dépendance du domaine public méconnaît le droit au respect des biens garanti par l'article 1^{er} du premier protocole additionnel à la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales, dès lors qu'elle lui aurait fait perdre « les droits qu'elle tient du statut des baux commerciaux » et constituerait une privation de propriété, cette argumentation est inopérante s'agissant d'un jugement de tribunal administratif qui se prononce sur la domanialité publique d'un bien, et alors même que la société, qui n'est ni propriétaire des locaux litigieux, ni titulaire d'aucun droit réel sur ces biens, ne peut utilement invoquer une quelconque atteinte à un droit de propriété (CE 6 mars 2002, Mme T... et autres, p. 76).

Vous rejetterez donc la requête d'appel de la SARL « Le Dôme du Marais », ce qui fera obstacle à ce que vous mettiez à la charge du Crédit municipal de Paris la somme que cette société demande au titre des frais exposés par elle et non compris dans les dépens. Vous pourrez, en revanche, mettre à la charge de la société, sur le fondement de l'article L. 761-1 du code de justice administrative, une somme de 3.500 euros au profit du Crédit municipal de Paris.

Et par ces motifs, nous concluons :

- au rejet de la requête de la SARL « Le Dôme du Marais » ;
- à ce que soit mise à la charge de cette société, au profit du Crédit municipal de Paris, une somme de 3.500 euros sur le fondement de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.