

N° 309260
Mme Chantal P...-P...

N° 309261
M. Maurice A...

N° 309262
M. Michel G...

N° 309263
Mme Simone L...

N° 309265
Mme Nathalie V...

8^{ème} et 3^{ème} sous-sections réunies
Séance du 7 novembre 2008
Lecture du 11 décembre 2008

CONCLUSIONS

M. Laurent OLLEON, Commissaire du Gouvernement

Cette affaire vous invite, pour la deuxième fois en moins de deux ans, à vous pencher sur la question de la domanialité des immeubles appartenant au Crédit municipal de Paris qui sont situés dans le 4^{ème} arrondissement de Paris, entre la rue des Francs Bourgeois et la rue des Blancs Manteaux. Rappelons que par une décision du 13 décembre 2006, n° 286252, SARL Dôme du Marais (aux Tables), vous avez jugé, à nos conclusions, que les locaux occupés par le restaurant éponyme faisaient partie du domaine public, dès lors qu'ils avaient été affectés entre 1920 et 1980 à la salle de vente des objets gagés et spécialement aménagés à cet effet, pour permettre au Crédit municipal d'accomplir les missions de service public dont il est investi en matière de crédit et d'aide sociale, et qu'ils n'avaient depuis lors fait l'objet d'aucune décision expresse de déplacement.

Comme dans cette première affaire, vous êtes saisis sur renvoi de l'autorité judiciaire. La question de l'appartenance au domaine public porte cette fois sur des logements situés dans le même pâté de maison, au 14 et au 20, rue des Blancs Manteaux. Mme Chantal P...-P...r est la plus ancienne des occupantes, puisqu'elle y réside en vertu d'un bail d'habitation initialement conclu le 5 juin 1980. Mme Simone Locatelli y habite depuis le 4

juillet 1989. Trois autres logements ont été loués à M. et Mme Maurice A..., M. Michel G..., et enfin Mme Nathalie Veuillot et M. Gérard W..., en vertu de contrats de bail passés dans les semaines qui ont précédé ou suivi les élections municipales de mars 2001, qui ont entraîné un changement de majorité à la mairie de Paris.

Vous savez qu'à la suite de ces élections, le directeur général du Crédit municipal, M. Guy M..., avait été remercié. Le nouveau directeur général a alors entrepris de réorganiser l'établissement, et, notamment, de récupérer les logements de la rue des Blancs-Manteaux. Le 21 mai 2002, il a été signifié aux occupants qu'il était mis fin aux différents baux, en raison de la nécessité de loger dans les locaux litigieux des agents placés sous le régime de l'astreinte et devant, par suite, résider sur place. Ces décisions précisaient que les logements constituaient des dépendances du domaine public, si bien que les contrats de location passés présentaient le caractère de convention d'occupation du domaine public.

Les occupants des lieux ont demandé au tribunal administratif de Paris d'annuler ces décisions et au juge des référés de ce tribunal d'en suspendre les effets. Cette suspension a été prononcée par des ordonnances rendues le 1^{er} juin 2002, motivées par le constat que les décisions litigieuses n'avaient pas respecté les prescriptions de la loi du 12 avril 2000 qui imposent que les administrés soient mis à même de présenter des observations préalablement aux décisions administrative individuelles leur faisant grief.

Le directeur général du Crédit municipal de Paris a repris la procédure, et, après avoir invité les intéressés à présenter leurs observations, leur a de nouveau notifié leur congé, le 16 septembre 2002, en motivant ses décisions de la même manière que précédemment.

C'est alors que les choses se compliquent en termes de répartition des compétences entre les deux ordres de juridiction. En effet, ce n'est pas devant le tribunal administratif de Paris, mais devant le tribunal d'instance du 4^{ème} arrondissement que les nouvelles décisions ont été attaquées, tandis que leur suspension était demandée au Président de ce tribunal. L'autorité judiciaire, tant en première instance qu'en appel, s'est estimée compétente pour connaître du litige et a prononcé la nullité des congés.

Le Crédit municipal a réagi de deux façons : il s'est d'une part pourvu en cassation contre les arrêts rendus par la Cour d'Appel de Paris, et a d'autre part repris la procédure une troisième fois pour tenter d'aboutir, en se plaçant cette fois sur le terrain des baux de droit privé. La Cour de Cassation a annulé les arrêts, en jugeant que la cour avait, pour exclure que les locaux litigieux fassent partie du domaine public, suivi un raisonnement erroné. Les dossiers ont été renvoyés à la cour d'appel de Paris, dont le 14^{ème} chambre a, par cinq arrêts rendus le 29 septembre 2006, décidé de surseoir à statuer jusqu'à ce que la juridiction administrative se soit prononcée sur cette question. Il faut souligner que cette même cour, qui avait également été saisie des jugements par lesquels le tribunal d'instance avait annulé les congés notifiés dans le cadre de la troisième procédure, avait reçu de la part du préfet de Paris, préfet de la région Ile-de-France, un déclinatoire de compétence. Sa 6^{ème} chambre s'était

déclarée incompétente pour connaître des litiges par des arrêts rendus trois mois plus tôt, le 20 juin 2006 exactement.

Quoi qu'il en soit, le tribunal administratif de Paris s'est prononcé par cinq jugements rendus le 5 juillet 2007. Manifestement inspiré par votre décision SARL Dôme du Marais, le tribunal a jugé que les appartements litigieux sont inclus dans l'immeuble faisant office de siège du Crédit municipal de Paris, qui est affecté à la mission de service public en matière de crédit et d'aide sociale et spécialement aménagé à cet effet, et qu'ils forment avec cet immeuble un seul et même ensemble immobilier, indivisible. Il en a déduit qu'en l'absence de tout acte exprès de déclassement, les logements litigieux, dont il n'est pas contesté qu'ils appartiennent au Crédit municipal de Paris, n'ont pas cessé de constituer des dépendances de son domaine public.

C'est contre ces cinq jugements que les occupants interjettent appel. Toutefois, M. et Mme A... se sont désistés de leur requête par un mémoire produit avant-hier. Ce désistement étant pur et simple, vous pourrez leur en donner acte, ce qui vous ne dispensera pas de vous prononcer sur la demande de frais irrépétibles formulée en défense par le Crédit municipal : nous y reviendrons.

L'argumentation développée dans les quatre requêtes qui vous demeurent soumises est identique. Seul un moyen en a justifié l'examen par votre formation de jugement : il est tiré de ce que les logements litigieux ne font pas partie du domaine public du Crédit municipal, mais de son domaine privé. Disons d'emblée que ce moyen nous paraît fondé, sans que cette position ne vous place, d'une quelconque façon, en contradiction avec ce que vous avez jugé dans l'affaire SARL Dôme du Marais.

Vous le savez, avant que le code général de la propriété des personnes publiques ne soit adopté, les critères de la domanialité publique des immeubles avaient été fixés par la jurisprudence, à partir de votre arrêt du 19 octobre 1956, Société Le Béton, p. 375. Il fallait que deux conditions soient réunies : que le bien en cause appartienne à une personne publique et qu'il soit affecté soit directement à l'usage du public, soit à un service public, et fasse l'objet d'un aménagement spécial. Vous aviez également affirmé ce qui a parfois été présenté comme « l'effet sparadrap » de la domanialité publique, à savoir que lorsqu'un bien a été incorporé au domaine public, il ne peut cesser d'en faire partie en l'absence d'une décision expresse de déclassement (CE 14 février 1969, Ets Frenkiel, p. 100).

C'est en application de ces critères que vous aviez jugé que les bâtiments du Crédit municipal de Paris occupés par le restaurant « Le Dôme du Marais » faisaient partie du domaine public, puisque, d'une part, ils avaient été affectés entre 1920 et 1980 à la salle de vente des objets gagés et spécialement aménagés à cet effet, pour permettre au Crédit municipal d'accomplir les missions de service public dont il est investi en matière de crédit et d'aide sociale, et que, d'autre part, ils n'avaient, depuis lors, fait l'objet d'aucune décision expresse de déclassement.

Le code général de la propriété des personnes publiques a entendu restreindre le périmètre de la domanialité publique, ainsi que l'expliquaient Christine Maugué et Gilles Bachelier dans une note publiée à l'AJDA 2006. C'est ainsi que l'article L. 2111-1 du code dispose 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 ». Le critère de l'aménagement indispensable vise à mieux contenir l'extension du champ de la domanialité publique que ne l'avait fait celui de l'aménagement spécial. Toutefois, il faut relever qu'alors que la jurisprudence avait tendance à faire porter l'exigence d'un aménagement spécial tant sur les biens affectés à l'usage du public que sur les biens affectés à un service public, le code cantonne désormais le critère de l'aménagement indispensable aux biens affectés à un service public.

Bien que les recours relatifs à l'appartenance d'un bien au domaine public soient des recours en interprétation, et donc de pleine juridiction (CE 17 mars 1993, Electricité de France, aux Tables), ce n'est pas en appliquant les critères du code, en vigueur depuis le 1^{er} juillet 2006, qu'il faut vous prononcer, dès lors que ce qui est à l'origine du recours dont vous êtes saisis est le contentieux engagé devant le juge judiciaire à l'encontre des décisions de congé notifiées aux occupants des logements de la rue des Blancs Manteaux. La réponse à apporter à la question de la domanialité de ces logements doit donc mettre en œuvre les critères en vigueur à la date des décisions. De ce point de vue, vous ne rencontrerez guère de difficulté, dans la mesure où il n'a jamais été soutenu que les logements en cause aient jamais été affectés à l'usage direct du public ou à l'accomplissement des missions de service public confiées au Crédit municipal de Paris. Ce n'est d'ailleurs pas sur ce terrain que le tribunal s'est placé pour statuer.

En effet, les premiers juges ont fait application de la théorie dite de l'accessoire, qui étend le régime de la domanialité publique à des biens qui, sans remplir les critères précités, sont, de par leur situation et leurs caractéristiques, inséparables du domaine public auquel ils sont accolés. C'est ainsi que le tribunal administratif de Paris a jugé que les logements litigieux formaient avec le bâtiment principal du Crédit municipal de Paris un seul et même ensemble immobilier, indivisible.

Ce n'est pas l'impression que nous retirons des pièces du dossier. En effet, tant les plans masse que les photographies qui ont été produits montrent que les logements litigieux sont parfaitement divisibles du reste du bâtiment, puisqu'ils font l'objet d'une entrée directe et séparée sur la rue des Blancs Manteaux et qu'ils ne sont pas reliés aux huit autres bâtiments qui composent l'ensemble immobilier. Il s'agit d'appartements auxquels on accède par une cage d'escalier spécifique donnant directement sur la rue, comme c'est le cas de tous les autres logements privés de cette rue. Ces logements ne sauraient donc être regardés comme faisant partie du domaine public du Crédit municipal.

Votre décision s'inscrit dans la lignée du précédent par lequel vous avez jugé qu'un logement situé dans la partie d'un immeuble composée exclusivement de logements d'habitation fait partie du domaine privé d'une collectivité publique et ne saurait être regardé comme l'accessoire du service de protection maternelle et infantile auquel a été affecté le rez-de-chaussée de cet immeuble, dès lors que la partie habitation, divisible des locaux occupés par ce service, n'est pas affectée à l'usage du public et n'est pas aménagée en vue d'un service public (CE 24 janvier 1990, n° 101154, B...).

Les dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative font obstacle à ce que soient mises à la charge des requérants, qui ne sont pas la partie perdante, les sommes que le Crédit municipal de Paris demande au titre des frais exposés par lui et non compris dans les dépens. Dans l'affaire n° 309261, dans laquelle est intervenu le désistement, nous vous proposons de juger qu'il n'y a pas lieu de faire droit à ces conclusions.

Et par ces motifs, nous concluons :

- sous le n° 309261, à ce qu'il soit donné acte à M. A... du désistement de sa requête ;
- sous les autres numéros, à l'annulation des jugements rendus le 5 juillet 2007 par le tribunal administratif de Paris et à ce que vous déclariez que les logements litigieux n'appartiennent pas au domaine public du Crédit municipal de Paris ;
- au rejet, sous tous les numéros, des conclusions présentées par le Crédit municipal sur le fondement de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.