

TRIBUNAL ADMINISTRATIF

DE

PARIS

NOTE EN DELIBERE

POUR

Madame Elisabeth BOURGUINAT

Madame Anne BERTSCH-IACINO

Monsieur Gilles POURBAIX

Me Cyril LAROCHE

CONTRE

Une délibération n° 2010 DU 49 – SG 95 – 1° du Conseil municipal de la Ville de Paris des 15 et 16 novembre 2010 relative au réaménagement du quartier des Halles

La décision du Secrétaire général délégué de la Ville de Paris de signer le 18 novembre 2010 un protocole conclu entre la Ville de Paris et la Société civile du Forum des Halles de Paris relatif à l'opération de réaménagement du quartier des Halles

Me Dominique FOUSSARD

Observations à l'appui du recours n° 1100848/7-1

Les conclusions de Madame le Rapporteur public présentées à l'audience du Tribunal du 1^{er} décembre dernier et la note en délibéré de la Ville appellent les observations suivantes des requérants sur l'article 10 du protocole litigieux :

1 – Madame le Rapporteur public a affirmé qu'il résultait des arrêts du Conseil d'Etat du 4 mai 2011, *Communauté de communes du Queyras*, n° 340089, et de la Cour administrative d'appel de Lyon du 20 octobre 2011, *Société Eiffage immobilier centre est*, n° 10LY01089 que la promesse de cession d'une dépendance du domaine public est régulière dès lors qu'elle est assortie d'une clause suspensive de déclassement.

En l'espèce, elle a considéré qu'il ne faisait « *aucun doute* » que les circulations horizontales existantes – dont l'article 10 du protocole a décidé la cession à venir par la Ville à la SCFHP – étaient incorporées au domaine public et qu'elles demeureraient affectées au public à la suite de cette vente.

Toutefois, elle a conclu que l'article 10 du protocole était légal au seul motif qu'il projetait la cession de circulations horizontales sous la condition d'un déclassement préalable, même si la désaffectation de la dépendance domaniale n'était pas prévue par la Ville et la SCFHP.

Un tel moyen ne saurait prospérer.

Aux termes de l'article L. 2111-1 du code général de la propriété des personnes publiques, le domaine public d'une commune

« 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 ».

Il est constant qu'un bien affecté à l'usage du public ne saurait sortir du domaine public que s'il a été désaffecté, même s'il a fait l'objet d'un déclassement (C.E., 9 mai 1958, *Delort*, A.J.D.A. 1958, II, 331 ; Sect., 22 avril 1977, *Michaud c. ville de Lyon*, 185, A.J.D.A. 1977, p. 441 concl. Franc et note de Laubadère ; 1^{er} février 1995, *Préfet de la Meuse*, n° 127969 ; T.A. Nice, 6 février 1997, *Association régionale des œuvres éducatives et de vacances de l'Education nationale de l'académie de Versailles c. Préfet des Alpes-Maritimes*, R.F.D.A. 1997, p. 1182 sous concl. Poujade « *L'irrégularité du déclassement sans désaffectation des biens du domaine public* »).

En outre, une clause contractuelle qui prévoit le transfert à une personne privée d'une dépendance du domaine public sous la condition suspensive du déclassement de cette dépendance est illicite si elle ne prévoit pas sa désaffectation.

Ainsi le Conseil d'Etat a-t-il considéré, dans son arrêt du 4 mai 2011, *Communauté de communes du Queyras*, n° 340089, qu'

*« en faisant application des stipulations d'un contrat qui, telles qu'elle les a souverainement interprétées, prévoyaient le transfert à une personne privée, **sans désaffectation ni déclassement préalables**, de la propriété de dépendances du domaine public, sans relever d'office, eu égard au principe d'inaliénabilité de ce domaine le*

caractère illicite de leur contenu et en écarter l'application, la cour administrative d'appel de Marseille a commis une erreur de droit ».

De même, la Cour administrative d'appel de Lyon a considéré, dans sa décision du 20 octobre 2011, *Société Eiffage immobilier centre est*, n° 10LY01089, qu'une promesse de cession d'une dépendance du domaine public était légale dès lors qu'

*« en autorisant, par la délibération litigieuse, le directeur à conclure avec la société Monne-Decroix une promesse synallagmatique de vente et d'achat (de la parcelle CE35) pour un montant de 32 millions d'euros HT et en décidant de prononcer le déclassement à venir du site sachant que la signature de l'acte authentique de vente n'interviendra qu'à l'issue d'une nouvelle délibération du conseil d'administration constatant que les conditions **de la désaffectation et du déclassement définitif** du site sont bien réunies, le conseil d'administration du centre hospitalier de la région annécienne a annoncé son intention de prononcer le déclassement de la dépendance domaniale **après sa désaffectation effective** ; qu'ayant, en outre, consenti à ce que l'établissement hospitalier s'oblige à signer le futur contrat de vente sous la condition **que le bien ait été préalablement désaffecté puis déclassé**, il a assorti la promesse de vente qui lui était soumise d'une condition suspensive afférente au régime domanial du bien et n'a pris aucun engagement sur la désaffectation de la dépendance ».*

Par suite, c'est à tort que Madame le Rapporteur public a considéré qu'une clause contractuelle pouvait prévoir la cession d'une dépendance incorporée au domaine public sans prévoir sa désaffectation préalable au seul motif que la vente aurait été conclue sous réserve du déclassement de ladite dépendance.

En l'espèce, l'article 10 du protocole se borne à stipuler qu'

« à la suite d'une ou plusieurs décision(s) de déclassement, la Ville cédera à la SCFHP, qui s'engage d'ores et déjà à les acquérir, les parties des circulations horizontales existantes ».

Contrairement à ce que prévoit l'article 6 relatif à la vente en état futur d'achèvement des volumes commerce Canopée, l'article 8 relatif à la vente en état futur d'achèvement des volumes commerce du barreau Nord- Sud et l'article 9.1 relatif à la vente du local Les Halles Le Marais qui prévoient la désaffectation et le déclassement de dépendances incorporées dans le domaine public préalablement à leur cession, la Ville s'est engagée à céder à la SCFHP les circulations horizontales prévues par l'article 10 du protocole sans assortir cet engagement d'une condition suspensive relative à leur désaffectation.

L'article 10 du protocole méconnaît donc le principe d'inaliénabilité du domaine public et, pour ce motif, son illicéité est certaine.

Elle implique l'annulation du protocole dès lors que l'article 2.1 de ce même protocole stipule que ses clauses sont interdépendantes.

2 – La Ville soutient qu'elle n'était pas dans l'obligation de prévoir expressément la désaffectation des circulations horizontales litigieuses dans l'article 10 du protocole au motif

que ces circulations seraient, à l'avenir, essentiellement si ce n'est exclusivement dédiées aux commerces et que, pour ce seul motif, leur désaffectation ne faisait aucun doute.

Un tel moyen n'est pas sérieux.

L'article 10 du protocole stipule que

« les circulations horizontales cédées comprennent :

- *des circulations horizontales intérieures (et verticales liées) ;*
- *les aires de livraison Nord et Sud de l'Ancien Forum ;*
- *une servitude d'accrochage (au mur, sol et plafond) et de surplomb (selon les cas) de tous dispositifs publicitaires d'information et d'animation, sur une épaisseur maximum de 1m sur :*
 - *les façades de commerce propriété de la SCFHP donnant sur les circulations verticales ou horizontales restant propriété de la Ville ;*
 - *les poteaux situés dans les circulations horizontales restant propriété de la Ville (non reporté en annexe 2) ;*
 - *les façades des circulations horizontales et des commerces, propriété de la SCFHP, donnant sur la place Basse*
- *une servitude d'accrochage et de surplomb (selon les cas) de tous dispositifs publicitaires d'information et d'animation dans le volume compris entre une hauteur de 2,5 mètres et le faux-plafond des circulations horizontales de l'Ancien Forum restant propriété de la Ville (non reporté en annexe 2) ».*

L'annexe 2 du protocole dispose que les circulations horizontales prévues par l'article 10 dudit protocole sont celles de l'Ancien Forum, à l'exception de la place Basse et de l'axe est-ouest qui permet d'accéder au Nouveau Forum à partir de la rue Lescot (voir également Production N° 4 de la Ville à l'appui de la note en délibéré).

Elles sont d'une superficie de 8.500 m² et elles représentent 75 % des circulations horizontales de l'ancien Forum (Production N° 5, p. 9).

A partir des rues Rambuteau et Berger, les usagers du Forum seront dans l'obligation d'emprunter les circulations horizontales cédées par la Ville à la SCFHP pour accéder à la place Basse, aux équipements publics du nouveau Forum et à la gare RER aux niveaux - 1, - 2 et - 3 dès lors que les circulations verticales sont des escalators qui permettent de descendre et de monter d'un seul niveau à la fois et que les usagers doivent nécessairement se déplacer sur les circulations horizontales litigieuses pour les emprunter.

L'article 10 du protocole prévoit que les circulations horizontales litigieuses seront affectées au public dès lors qu'elles *« seront grevées de servitudes d'installation de la signalétique des cheminements entre la gare RER et le réseau viaire de la surface »* identiques à celles déjà existantes afin de permettre aux usagers de la gare RER de se déplacer à travers l'ancien

Forum pour trouver les sorties Lescot, Rambuteau et Berger, la gare RER et les parkings (Productions N° 18 et 19).

Les usagers des parkings Rambuteau et Berger seront également dans l'obligation d'emprunter les circulations horizontales de l'article 10 du protocole pour accéder à la gare RER et aux équipements situés dans la future Canopée et le nouveau Forum dès lors que les sorties des parkings ouvrant sur le Forum donnent exclusivement sur ces circulations.

Les stipulations de l'article 10 du protocole stipulent que si la SCFHP pourra incorporer des portions des circulations horizontales aux locaux commerciaux, elle sera tenue de créer des circulations horizontales de substitution afin que la superficie des circulations horizontales ne soit pas réduite de plus de 5 % pendant une durée de dix ans, à compter de l'ouverture au public de la Canopée et que, par suite, cette incorporation ne perturbe pas les déplacements des usagers du Forum, de la gare RER et de la place Basse.

Elles prévoient également des servitudes de passage consenties à la Ville par la SCFHP pour permettre l'installation et le fonctionnement de câbles et de réseaux techniques.

Il résulte de ce qui précède que c'est avec une particulière mauvaise foi que la Ville soutient que les circulations horizontales devraient être essentiellement si ce n'est exclusivement dédiées aux commerces et que, pour ce motif, elles seraient désaffectées sans qu'il soit nécessaire de prévoir cette même désaffectation dans le protocole.

Contrairement à ce que prétend la Ville, le protocole ne prévoit pas de restreindre l'accès aux circulations horizontales.

Les documents rédigés par la Ville avant ou après la signature du protocole tel que l'étude d'impact consacrée aux circulations intérieures, le rapport de la commission d'enquête relative au pôle transport RER du mois de juillet 2010 et le rapport de la commission d'enquête publique conjointe du mois de janvier 2010 attestent que les circulations horizontales de l'Ancien Forum ont pour objet la circulation des usagers de la gare RER et qu'en aucun cas, leur désaffectation n'est prévue.

De plus fort, le rapport de la commission d'enquête relative au pôle transport RER exclut plus qu'implicitement la désaffectation des circulations horizontales du Forum en concluant que la restructuration des circulations intérieures du Forum doit permettre de faciliter l'« *accessibilité de tous au pôle transport* » à partir des accès Lescot, Berger et Rambuteau (Production N° 2 de la Ville à l'appui de sa note en délibéré, point 547).

L'exécution des travaux relatifs aux circulations verticales projetés dans le Forum rendue possible grâce à la signature du protocole doit permettre d'augmenter « *le débit d'évacuation de 3 425 personnes à la minute à 5.533 personnes à la minute, ce qui représente une augmentation totale de 42 %* » (Production N° 3 de la Ville à l'appui de la note en délibéré, p. 72).

Le protocole prévoit la construction de circulations verticales entre les niveaux – 3 et – 4 des ailes Rambuteau et Berger dans le prolongement des circulations déjà existantes afin de créer deux nouveaux accès directs à la gare RER depuis l'ancien Forum qui ne seront également accessibles qu'en se déplaçant sur les circulations horizontales de l'article 10 du protocole. L'article 2.6 du protocole stipule que le manquement de la Ville à son obligation de construire

ces nouveaux accès à la gare RER par les ailes Rambuteau et Berger romprait l'équilibre économique du contrat et que, par suite, un nouvel équilibre de la convention devrait être trouvé par le versement d'une indemnité à la Ville ou l'octroi d'avantages consentis à la SCFHP.

En outre, les circulations horizontales seront impérativement laissées à la disposition du public afin que les usagers puissent les emprunter notamment en cas d'incendie ou de toute autre menace pour leur sécurité dans le Forum (Production N° 3 de la Ville à l'appui de la note en délibéré, p. 71 *in fine*).

Les issues de sécurité seront accessibles à partir des circulations horizontales (Production N° 3 de la Ville à l'appui de la note en délibéré, p. 72).

Le protocole ne prévoit pas que la police cesse d'exercer ses compétences sur ces circulations.

Il est manifeste que la SCFHP et la Ville ont l'intention de multiplier les accès directs à la gare RER à partir de l'ancien Forum afin de faciliter la circulation des usagers de la gare et d'augmenter la fréquentation des équipements commerciaux et publics du Forum.

La Ville et la SCFHP entendent laisser libres les accès à la gare RER, au nouveau Forum et aux parkings par les rues Rambuteau et Berger sur les circulations horizontales prévues par l'article 10 du protocole afin d'augmenter l'attractivité des commerces de l'ancien Forum.

C'est donc justement que Madame le Rapporteur public a conclu qu'il ne faisait « *aucun doute* » que les circulations horizontales seront affectées au public à la suite de leur déclassement puis de leur cession afin de permettre aux usagers de l'ancien Forum de circuler en son sein et d'accéder ou de sortir de la gare RER et des parkings.

A l'évidence, contrairement à ce que soutient tardivement la Ville, la désaffectation des circulations litigieuses n'a jamais été envisagée et telle est la raison pour laquelle elle n'a pas été prévue dans l'article 10 du protocole.

La Ville ne verse, d'ailleurs, aucune étude dans laquelle elle aurait apprécié si l'augmentation du nombre des usagers de la gare RER projetée par le projet de rénovation de ladite gare pouvait être sérieusement envisagée en désaffectant les trois-quarts des circulations horizontales de l'ancien Forum et en cédant l'ensemble des circulations des ailes Rambuteau et Berger.

Le Maire ne pouvait donc que reconnaître que les circulations horizontales cédées n'auront pas exclusivement pour vocation de desservir des commerces dans l'exposé des motifs du projet de délibération relatif au protocole litigieux (Production N° 5, p. 9, § 2) et la Ville n'a pas contesté dans le cadre de l'instruction de la présente affaire que les dépendances domaniales ne seront pas désaffectées.

Le moyen particulièrement spécieux allégué par la Ville manque en fait et il sera donc rejeté.

3 – La Ville soutient que les circulations horizontales prévues par l'article 10 du protocole pourraient être désaffectées à la date de leur cession prévue au plus tard le 31 janvier 2013 au motif que les usagers du Forum et de la gare RER seront, à cette date, en mesure d'accéder à

la gare et aux équipements du Forum sans les emprunter grâce à la construction d'un nouvel accès sis Place Marguerite de Navarre et d'une nouvelle liaison entre le jardin et la place Basse qui permettra d'accéder à la gare RER sans circuler sur les circulations horizontales litigieuses.

Un tel moyen est inopérant dès lors que le seul fait que des voies publiques soient créées pour accéder directement à la gare RER n'implique nullement que les circulations horizontales prévues par l'article 10 du protocole seront désaffectées.

De surcroît, les travaux de construction de l'accès à la gare RER par la place Marguerite de Navarre doivent être achevés le 3 novembre 2015 (Production N° 13).

La liaison entre le jardin et la place Basse sera construite au plus tôt en 2014 à la suite de l'arrêt de fonctionnement de la cité de chantier (Production N° 20).

Par suite, ces nouveaux accès seront construits à la suite de la cession des circulations horizontales litigieuses de sorte que la Ville n'est pas fondée à s'en prévaloir pour soutenir qu'à la date de cession des circulations, les usagers de la gare pourront les emprunter et que, par voie de conséquence, les circulations litigieuses pourront être désaffectées.

Le rejet du moyen s'impose.

Il résulte de ce qui précède que la Ville et la SCFHP ont méconnu le principe de l'inaliénabilité du domaine public en s'engageant à conclure la vente des circulations horizontales de l'article 10 du protocole.

Il incombe au Tribunal de déclarer illicite cet article.

Du fait de l'interdépendance des stipulations du protocole, le Tribunal ne manquera pas d'annuler la décision de la Ville de signer ce protocole et il lui enjoindra de l'annuler.

PAR CES MOTIFS et ceux de sa requête et de ses précédents mémoires, les requérants persistent dans l'intégralité de ses conclusions.

Cyril Laroche
Avocat à la Cour

PRODUCTIONS

- 18.1 à 18.7 – Photographies de la signalétique de l'aile Rambuteau du Forum
- 19.1 à 19.7 – Photographies de la signalétique de l'aile Berger du Forum
- 20 – Présentation des évolutions du complément de permis de construire de la Canopée et calendrier associé