

**TRIBUNAL ADMINISTRATIF
DE PARIS**

REPUBLIQUE FRANÇAISE

N° 1604972/9

AU NOM DU PEUPLE FRANÇAIS

la COORDINATION POUR LA SAUVEGARDE
DU BOIS DE BOULOGNE, l'ASSOCIATION DES
RIVERAINS DU BOIS DE BOULOGNE,
l'ASSOCIATION XVIEME DEMAIN, M. Yves C...

Le juge des référés

Mme Kimmerlin
Juge des référés

Ordonnance du 22 avril 2016

Vu la procédure suivante :

Par une requête, enregistrée le 4 avril 2016, la coordination pour la sauvegarde du bois de Boulogne, l'association des riverains du bois de Boulogne, l'association XVIème demain, M. Yves C..., représentés par Me Musso, demandent au juge des référés :

1°) d'ordonner, sur le fondement des dispositions de l'article L. 521-1 du code de justice administrative, la suspension des effets de la délibération n° 2015DVD234 adoptée par le Conseil de Paris dans sa séance des 14, 15, 16 et 17 décembre 2015, par laquelle le conseil municipal a autorisé la Maire de Paris à signer avec l'association Aurore un contrat d'occupation du domaine public par une emprise à usage d'hébergements, allée des Fortifications, dans le 16^{ème} arrondissement de Paris, jusqu'à qu'il soit statué sur la requête au fond par le tribunal administratif ;

2°) d'enjoindre à la ville de Paris de suspendre l'exécution de la convention passée le 18 janvier 2016 avec l'association Aurore dans un délai d'un mois à compter du jugement à intervenir et sous astreinte de 100 euros par jour de retard ;

3°) à titre subsidiaire, d'enjoindre à la ville de Paris de suspendre l'exécution de la convention passée le 18 janvier 2016 avec l'association Aurore jusqu'à qu'il soit statué sur la requête au fond par le tribunal administratif ;

4°) de mettre à la charge de l'Etat une somme de 1000 euros au profit de chacun des requérants au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Ils soutiennent que :

- l'urgence est caractérisée, les travaux étant imminents et le projet ayant pour conséquence un changement immédiat d'affectation, le bois de Boulogne étant employé par la ville de Paris comme une réserve foncière ;
- sur la légalité externe :
 - le Conseil de Paris était incompétent pour se prononcer sur la mise à disposition du terrain dès lors qu'il s'agissait d'une autorisation d'occupation du domaine public qui relevait de la compétence du Maire ;
 - la délibération aurait dû être précédée d'une décision portant changement d'affectation de l'allée des fortifications qui perd son statut de voie publique ; qu'à défaut, les travaux auraient dû faire l'objet d'une permission de voirie en application de l'article L. 113-2 du code de la voirie routière ;
 - la ville était incompétente pour consentir à l'association Aurore une autorisation d'utilisation privative du domaine public, la compétence ressortissant de l'Etat dès lors que ce dernier a confié à l'association précitée une mission de service public ;
 - les articles L. 2511-13 et L. 2511-30 du code général des collectivités territoriales ont été méconnus, le Conseil d'arrondissement et le Maire d'arrondissement n'ayant pas été consultés ;
 - l'article L. 2121-12 du code général des collectivités territoriales a été méconnu, l'information des conseillers municipaux n'ayant pas été précise et complète ;
 - le signataire de la convention d'occupation était incompétent ;
- sur la légalité interne :
 - l'article L. 2125-1 du code général des collectivités territoriales a été méconnu, la convention d'occupation du domaine public ayant été conclue sans contrepartie ;
 - la mise à disposition des terrains constitue une aide indirecte accordée par la ville de Paris et ne respecte pas les dispositions de l'article R. 1511-4 du code général des collectivités territoriales ;
 - le projet est incompatible avec la dépendance domaniale en violation de l'article L. 2121-1 du CGPPP.

Par un mémoire en défense, enregistré le 19 avril 2016, la ville de Paris, représentée par Me Froger, conclut au rejet de la requête.

Elle soutient que :

- les conclusions dirigées contre la délibération autorisant la signature de la convention sont irrecevables dès lors que cette délibération a déjà été exécutée ;
- les conclusions dirigées contre la convention d'occupation du domaine conclue le 18 janvier 2016 sont également irrecevables ; d'une part, des conclusions à fin de suspension en référé-suspension doivent être rejetées comme irrecevables si les conclusions à fin d'annulation au sein de la requête au fond dont elles sont l'accessoire sont irrecevables ; que seuls les actes détachables des conventions d'occupation domaniales non soumises à publicité et mise en concurrence sont susceptibles de faire l'objet d'une requête en annulation ; que, par suite, les conclusions à fin d'annulation de la convention sont irrecevables ; qu'ainsi, les conclusions à fin de suspension de l'exécution de la convention qui en sont l'accessoire sont également irrecevables ; d'autre part, ces conclusions sont irrecevables car elles relèvent d'un régime contentieux, le recours de plein contentieux, distinct de celles tendant à l'annulation et à la suspension de l'exécution de la délibération qui relèvent de l'excès de pouvoir ;
- l'urgence n'est pas caractérisée par les requérants, l'urgence dont ils se prévalent ne trouvant pas son origine dans la délibération contestée mais ressortissant de l'autorisation de travaux ; qu'au surplus, l'urgence n'est pas caractérisée dès lors que la construction

projetée est provisoire et réversible ; qu'en tout état de cause, l'intérêt public qui s'attache à la réalisation rapide du centre d'hébergement exclut l'urgence ; que, par ailleurs, aucun des arguments mis en avant par les requérants à l'appui de leur demande ne permet d'établir une atteinte grave et immédiate à leurs intérêts ;

sur la légalité externe :

- l'article L. 113-2 du code de la voirie routière, en précisant que le domaine public routier ne peut être occupé sans permission de stationnement ou de voirie, n'emporte pas d'interdiction de procéder à l'autorisation domaniale par voie de convention plutôt que par titre unilatéral ; qu'en tout état de cause, il n'existe pas de différence de régime entre les permissions de voirie et les conventions d'occupation du domaine public qui justifierait une censure, ces deux régimes permettant une emprise sur le domaine public et ces deux autorisations étant, *in fine*, signées par le Maire ;

- seule la collectivité publique gestionnaire du domaine est compétente pour octroyer un titre d'occupation de celui-ci, ce principe s'appliquant même lorsque le gestionnaire n'est pas le propriétaire du domaine, à la suite d'un transfert de gestion ; qu'ainsi, quelle que soit la mission exercée par l'occupant du domaine, seul le gestionnaire du domaine est compétent pour délivrer des titres d'occupations du domaine public ; qu'il est constant que le bois de Boulogne appartient au domaine public de la ville de Paris ; qu'ainsi, seule cette dernière était compétente pour octroyer ladite convention domaniale ; que, par ailleurs, aucun transfert de gestion du bien concerné à l'Etat n'avait lieu d'être, quand bien même l'association Aurore est déclarée d'utilité publique ;

- le maire et le conseil d'arrondissement du 16^{ème} arrondissement parisien ont été saisis sur le projet contrairement à ce que prétendent les requérants ;

- l'information délivrée aux conseillers municipaux était suffisamment précise et complète ;

- le moyen relatif à l'incompétence du signataire de la convention d'occupation domaniale, M. Didier Bailly, manque en fait, ce dernier disposant d'une délégation de signature ;

sur la légalité interne :

- la convention d'occupation domaniale a été conclue à titre gratuit conformément à la possibilité résultant de l'article L. 2125-1 du code général de la propriété des personnes publiques qui prévoit que « *l'autorisation d'occupation ou d'utilisation du domaine public peut être délivrée gratuitement aux associations à but non lucratif qui concourent à la satisfaction d'un intérêt général* » ; qu'au demeurant, le 3° de l'article précité peut également trouver à s'appliquer ;

- le moyen relatif à la caractérisation d'une aide indirecte accordée par la ville de Paris à l'association Aurore est, d'une part, inopérant en ce qu'il assimile l'aide à la dispense de redevance ; que, d'autre part, l'activité de l'association Aurore n'entre pas dans le champ des articles L. 1511-1 et suivants du code général des collectivités territoriales, l'association ne pouvant être caractérisée comme exerçant une activité commerciale ; qu'au surplus, en droit de l'Union Européenne, les services d'intérêt général non marchands ou sans contrepartie économique ne revêtent pas la qualification économique entraînant l'application des règles relatives aux aides aux entreprises ;

- le moyen relatif à l'incompatibilité du projet avec l'affectation de la dépendance domaniale à la circulation publique est infondé, d'une part, l'occupation privative d'un linéaire de 200 mètres sur l'allée des fortifications n'affectant ni la desserte d'aucun lieu

public ou privé, ni les conditions de circulations et, d'autre part, la préfecture de police examinant l'institution d'une aire piétonne telle que les prévoit le code de la route sur l'allée des fortifications ;

- le moyen relatif à l'incompatibilité de la convention d'occupation du domaine public avec le caractère de site classé du bois de Boulogne est inopérant, l'acte objet de la présente instance n'ayant pas pour objet d'autoriser la réalisation de travaux ; qu'en tout état de cause, le moyen est infondé, aucun déclassement de fait ne pouvant être constaté, la superficie du site affectée par le projet étant minime, le projet étant compatible avec l'affectation à la promenade publique du bois de Boulogne et le projet s'insérant dans son environnement ;

- si par impossible un moyen d'illégalité venait à être retenu, il ne pourrait être fait droit aux demandes d'injonction visant à obtenir la résiliation du contrat, de telles mesures ne pouvant qu'être prononcées par le juge du contrat.

Vu les autres pièces du dossier.

Vu le code de l'action sociale et des familles ;

Vu le code de l'urbanisme ;

Vu le code de l'environnement ;

Vu le code de justice administrative.

Le président du tribunal a désigné Mme Kimmerlin pour statuer sur les demandes de référé.

Les parties ont été régulièrement averties du jour de l'audience.

Ont été entendus au cours de l'audience publique :

- le rapport de Mme Kimmerlin ;
- les observations de Me Musso pour la coordination pour la sauvegarde du bois de Boulogne, l'association des riverains du bois de Boulogne, l'association XVIème demain, M. Yves C... ;
- les observations de Me Labonnelie pour l'association Aurore ;
- et les observations de Me Froger pour la ville de Paris.

La clôture de l'instruction a été prononcée à l'issue de l'audience publique.

1. Considérant que par une délibération des 14, 15, 16 et 17 décembre 2015, le Conseil de Paris a autorisé la maire de Paris à signer une convention d'occupation du domaine public pour une emprise à usage d'hébergement provisoire, sur l'allée des fortifications, Paris 16^{ème} ; que cette allée est comprise dans le site classé du bois de Boulogne ; que la convention d'occupation domaniale a été signée le 18 janvier 2016 avec l'association Aurore, association reconnue d'utilité publique ayant pour objet de créer, gérer et entretenir notamment des foyers et centres d'hébergement d'urgence ; que cette convention d'occupation du domaine autorise l'association Aurore, missionnée par l'Etat dans un contexte d'hébergement d'urgence, à occuper la chaussée de l'allée des fortifications à Paris 16^{ème} sur un linéaire de 200 mètres

afin d'y installer des structures modulaires pour accueillir dans des conditions dignes des personnes sans abri, réfugiés ou non, famille ou isolés ;

Sur les conclusions présentées au titre de l'article L. 521-1 du code de justice administrative et sans qu'il soit besoin de statuer sur les fins de non recevoir présentées par la ville de Paris :

2. Considérant qu'aux termes de l'article L. 521-1 du code de justice administrative : *« Quand une décision administrative, même de rejet, fait l'objet d'une requête en annulation ou en réformation, le juge des référés, saisi d'une demande en ce sens, peut ordonner la suspension de l'exécution de cette décision, ou de certains de ses effets, lorsque l'urgence le justifie et qu'il est fait état d'un moyen propre à créer, en l'état de l'instruction, un doute sérieux quant à la légalité de la décision. (...) »* et qu'aux termes de l'article L. 522-1 dudit code : *« Le juge des référés statue au terme d'une procédure contradictoire écrite ou orale. Lorsqu'il lui est demandé de prononcer les mesures visées aux articles L. 521-1 et L. 521-2, de les modifier ou d'y mettre fin, il informe sans délai les parties de la date et de l'heure de l'audience publique. (...) »* ; qu'enfin aux termes du premier alinéa de l'article R. 522-1 dudit code : *« La requête visant au prononcé de mesures d'urgence doit (...) justifier de l'urgence de l'affaire. »* ;

3. Considérant qu'il résulte de ces dispositions que la condition d'urgence à laquelle est subordonné le prononcé d'une mesure de suspension doit être regardée comme remplie lorsque la décision contestée préjudicie de manière suffisamment grave et immédiate à un intérêt public, à la situation du requérant ou aux intérêts qu'il entend défendre ; qu'il appartient au juge des référés, saisi d'une demande tendant à la suspension d'une telle décision, d'apprécier concrètement, compte-tenu des justifications fournies par le requérant, si les effets de celle-ci sur la situation de ce dernier ou le cas échéant, des personnes concernées, sont de nature à caractériser une urgence justifiant que, sans attendre le jugement de la requête au fond, l'exécution de la décision soit suspendue ;

4. Considérant que la convention d'occupation du domaine public signée par la ville de Paris, le 18 janvier 2016, avec l'association Aurore a été conclue pour une durée de trois ans identique à celle de du permis de construire délivré, par ailleurs, à l'association, en vue de réaliser la construction d'un centre d'hébergement d'urgence ; que, d'une part, si l'allée des Fortifications sur laquelle est prévue l'implantation des construction modulaires fait partie intégrante du site classé du Bois de Boulogne, ce site en est matériellement séparé depuis la construction du boulevard Périphérique et se situe à la lisière extrême du Bois, de l'autre côté du boulevard périphérique ; que les construction autorisées, par ailleurs, et qui seront implantées sur la portion de domaine public ayant fait l'objet de la convention d'occupation, n'impliquent aucune modification du site qui ne soit réversible tant du point de vue des constructions elles-mêmes que de son environnement immédiat ainsi que des conditions de circulation aux abords ; que, d'autre part, les constructions qui y seront implantées sont destinées à accueillir un centre d'hébergement d'urgence de 200 personnes sans abri dans un contexte d'urgence sociale résultant d'une insuffisance des capacités d'accueil à Paris ; qu'ainsi, dans les circonstances particulières de l'espèce invoquées par la ville de Paris, eu égard à l'intérêt public qui s'attache au projet autorisé, lequel s'inscrit dans

les obligations incombant à l'Etat en vertu du code de l'action sociale, au caractère temporaire et réversible des installations prévues d'où ne résultent, au demeurant, aucune entrave significative à l'utilisation des lieux par les riverains et aux caractéristiques actuelles de l'allée des Fortification, la condition d'urgence fixée par les dispositions précitées de l'article L. 521-1 du code de justice administrative ne peut être regardée comme remplie ;

5. Considérant qu'il résulte de ce qui précède et alors, qu'en outre, aucun des moyens d'annulation susvisés ne sont propres à créer, en l'état de l'instruction, un doute sérieux quant à la légalité de la décision contestée, que les conclusions de la coordination pour la sauvegarde du bois de Boulogne, de l'association des riverains du bois de Boulogne, de l'association XVIème demain et de M. Yves C... tendant à la suspension des effets de la délibération n° 2015DVD234 adoptée par le Conseil de Paris dans sa séance des 14, 15, 16 et 17 décembre 2015 autorisant la Maire de Paris à signer la convention d'occupation du domaine public avec l'association Aurore afin d'installer des modulaires à usage d'hébergements, allée des fortifications, dans le 16^{ème} arrondissement de Paris, doivent être rejetées sans qu'il soit besoin de statuer sur les fins de non recevoir ; que, par voie de conséquence, celles aux fins d'injonction doivent être rejetées ;

Sur les conclusions présentées au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative :

6. Considérant qu'il résulte des dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative, que 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, ou pour des raisons tirées des mêmes considérations, dire qu'il n'y a pas lieu à cette condamnation ;

7. Considérant que ces dispositions font obstacle aux conclusions des requérants dirigées contre l'Etat qui n'est pas, dans la présente instance de référé, la partie perdante ; que, dans les circonstances de l'espèce, il y a lieu de condamner les requérants à payer la somme de 1500 euros à la ville de Paris sur le fondement de ces dispositions ;

ORDONNE :

Article 1er : La requête de la coordination pour la sauvegarde du bois de Boulogne, l'association des riverains du bois de Boulogne, l'association XVIème demain et M. Yves C... est rejetée.

Article 2 : La coordination pour la sauvegarde du bois de Boulogne, l'association des riverains du bois de Boulogne, l'association XVIème demain et M. Yves C... verseront à la ville de Paris la somme de 1500€ en application des dispositions de l'article L 761-1 du code de justice administrative.

Article 3 : La présente ordonnance sera notifiée à la coordination pour la sauvegarde du bois de Boulogne, l'association des riverains du bois de Boulogne, l'association XVIème demain, M. Yves C..., à la ville de paris et à l'association Aurore.