



## CHAMBORD

# L'AVENIR DE LA COMMUNE EN PÉRIL

Le cas de la commune de Chambord n'est peut-être pas si isolé qu'on le dit. Cette commune sans territoire est peut-être seule à être dans ce cas, mais les débats parlementaires ont permis d'entrevoir un point de vue beaucoup plus large sur l'avenir de la petite commune.

Nous avons plusieurs fois évoqué l'affaire de Chambord dans notre magazine. Depuis qu'un Etablissement public industriel et commercial a été créé en 2005, les relations entre le maire de la commune et le Domaine national se sont détériorées. L'EPCI considère qu'il doit gérer tout ce qui appartient au Domaine, à savoir les rues, les immeubles, les maisons, le cimetière, la mairie, etc. Le maire, quant à lui, tient à faire valoir ses compétences d' élu de la République.

Le différend entre la commune et le Domaine est parvenu aux oreilles de

quelques sénateurs qui ont fait adopter un amendement lors de la première lecture de la loi ALUR. « Font partie du domaine privé de l'Etat les biens lui appartenant situés sur le territoire de la commune de Chambord à l'exclusion du château, de ses dépendances et de son parc ».

L'amendement est supprimé à l'Assemblée nationale lors de la seconde lecture. Ce qui est surprenant, c'est que le Sénat a appuyé, le 31 janvier, la décision de ne pas adopter cet amendement en seconde lecture, alors qu'il l'avait fait lors de la première.

Pour Jean-Pierre Sueur pourtant, il s'agissait d'un amendement « profondément, essentiellement, foncièrement républicain. (...) Il s'agit d'affirmer que les pouvoirs du maire en tant que représentant de l'Etat sont incontestables ». François Lamy

lui-même, le ministre délégué, a soutenu l'amendement.

Le sénateur Pierre Charon, comme le député Martin-Lalande quelques semaines plus tôt, est intervenu en faveur d'une fusion de la commune de Chambord avec une commune voisine. Une façon originale de se débarrasser de ce maire qui tient à ses compétences.

L'amendement n'a pas été adopté. Que doit-on en conclure ? Que les pouvoirs du maire sont du vent pour les législateurs ? Qu'il vaut mieux supprimer une commune plutôt que de contrarier le business d'un EPIC ?

Ce débat, quoiqu'il en soit, dépasse de loin le cas de Chambord puisque c'est celui du bienfondé de la commune. Que ceux qui devraient la défendre l'enfoncent mérite réflexion.

S'agit-il d'un domaine public ou d'un domaine privé de l'Etat? Le cas de la commune de Chambord oppose les parlementaires, ainsi que les habitants et les membres de l'EPIC. Pour Joël Monéger, professeur de droit, on peut comparer les deux domaines « au Paradis et à l'Enfer ».

S'il s'agit d'un domaine privé, les baux d'habitations et commerciaux sont les mêmes que dans le droit privé. Le locataire est protégé par la loi de 1989. En revanche, s'il s'agit de domaine public, il n'existe aucune possibilité d'avoir un bail. On ne peut obtenir qu'une convention d'occupation précaire de sorte à ce que le bien immobilier reste disponible pour les missions d'intérêt public.

Une différence de taille pour les habitants et les commerçants de la commune de Chambord. Le conseil d'Etat a tranché en faveur du domaine public, mais quelques sénateurs ont essayé de modifier la règle avec un amendement présenté lors des lectures de la loi ALUR. Le 31 janvier au Sénat, le ministre délégué, François Lamy, a dit : « Le Gouvernement n'étant bien sûr pas favorable à la suppression des prérogatives du maire de la commune de Chambord, pas plus qu'à la disparition de la commune, il considère que l'adoption de cet amendement permettra de régler définitivement le problème ». En vain.

Problème subsidiaire : y aurait-il une commune en France qui ne disposerait pas d'un domaine public communal ? De belles contreverses en perspective.

## Si Chambord m'était conté

# LA SAGA DES BAUX PASSÉS

Les mauvais esprits diront que j'attribue à Chambord ce qui appartient à Versailles et surtout que j'accapare l'art de Guitry pour évoquer le sort des malheureux qui ont, un commerce, une maison, loué au Domaine de Chambord. « Or donc », comme aimait à dire Guitry, pour attirer l'attention, ajoutant pour détendre son lecteur « qu'il est bon de lire entre les lignes, ça fatigue moins les yeux », ne voilà-t-il pas que le bon domaine de François, le 1er (le Roi, pas le Pape, pas l'un de nos Présidents...), avait vu se construire un village (il faut bien avoir du service dans les grandes maisons) et puis, plus tardivement, quelques bâtisses à usage d'hôtel, de restaurant, de café et de certains commerces qui font fabriquer en Chine les souvenirs de la visite d'un lieu si chargé d'histoires ou d'Histoire, que nul ne peut les compter en une page ou les conter en deux.

Alors, tentons de prétendre que la phrase de Guitry : « On peut faire

semblant d'être grave : on ne peut pas faire semblant d'avoir de l'esprit », ne s'applique qu'aux autres. D'ailleurs, n'ajoutait-il pas que « la vanité, c'est l'orgueil des autres ». Or donc, il me faut vous conter, le dernier vaudeville juridique, enfin presque un vaudeville puisqu'il conduit à porter atteinte aux droits locatifs légitimement acquis par les habitants de la commune et les commerçants avoisinant au service du magnifique Domaine de Chambord (et non point « des domaines », Administration qui ne peut qu'être tâtillonne afin de protéger le bien public).

« Les manants au service des « Grands » de ce monde, croyaient jouir de l'immense privilège qu'offre la loi à tous.

Encore que parfois, le brame du cerf automnal laisse place à la perplexité chez les chasseurs du Domaine. Si je vous narre les dernières aventures des manants et autres valets qui ont le bonheur de

vaquer au service de ces Messieurs, c'est que le vaudeville est du meilleur jus. Guitry, dans le film original - qui, je le redis pour que le lecteur ne se perde pas, concernait Versailles et non Chambord, mais cela vaut aussi - donnait, en préambule, le ton : « On nous dit que nos rois dépensaient sans compter, Qu'ils prenaient notre argent sans prendre nos conseils. Mais quand ils construisaient de semblables merveilles, ne nous mettaient-ils pas notre argent de côté ? »

Ce qu'il omettait de dire c'est que, comme les Rois d'hier, les Républiques d'aujourd'hui aiment les privilèges. Quel beau privilège que celui de se savoir maître du Domaine de Chambord. On y chasse, on y chasse... entre amis de qualité, même si les maîtres de la République ne pratiquent pas tous la chasse aux biches en des lieux aussi reculés. Quoi de mieux que quelques heures de repos à l'hôtel du domaine ou un plat de sanglier mariné au vin des côtes du Blésois... Depuis des lustres

(au sens temporel du mot), les manants au service des « Grands » de ce monde, croyaient jouir de l'immense privilège qu'offre la loi à tous. Ils pensaient bénéficier de baux d'habitation pour leurs mesures et de baux commerciaux pour leurs échoppes. Ils se pensaient pouvoir être traités comme d'ordinaires citoyens, comme de banals commerçants.

Ils pensaient avoir droit, non pas aux prébendes – avaient-ils les qualités requises ? – mais à des baux d'habitation ou des baux commerciaux. C'est d'ailleurs, dit-on, ce que le tribunal administratif d'Orléans, il y a quelques lustres, aurait eu la malignité de juger. On a beau dire, en pur blésois (langue locale qu'avait appris Leonardo da Vinci, travailleur immigré dans la province) : « Ben dame, t'avouera quand même, c'est t'y qui s'osent soumettre une querelle comme ça au tribunal administratif ». Audiard, dans « Les tontons flingueurs », a une formule plus dure que l'on ne peut reproduire ici, mais chaque lecteur l'a en tête. Tous ces braves gens pensaient naïvement avoir signé des baux avec le propriétaire le plus compétent de la République ; puisque c'était la République elle-même, masquée sous les traits de son administration. C'était sans compter sur la naissance d'une querelle entre le représentant de la République souveraine et l'un de ses boutiquiers de peu.

Voilà que cet agent de l'État s'interroge sur la nature juridique du Domaine et lit le décret n° 2005-703 du 24 juin 2005 relatif au Domaine de Chambord ! Il lit ce beau texte. Il constate que le Domaine est un EPIC. Il note que l'EPIC Domaine de Chambord, peut « concéder des activités, passer des baux et délivrer à des personnes publiques ou privées des autorisations d'occupation

du domaine public » et « délivrer des titres d'occupation du domaine privé forestier de l'État, qui lui est remis en dotation, à l'exclusion de toute constitution de droits réels, servitudes et baux de plus de neuf ans ».

« Les titulaires des droits implicitement contestés, saisissent leurs représentants au Sénat et à l'Assemblée pour qu'il soit dit dans la loi, que les bâtiments concernés dépendent du domaine privé de l'État et ce rétroactivement. »

Notre bon « intendant » du souverain républicain ne comprend pas. Pas plus que les locataires. Tel a signé un bail commercial de neuf ans ; tel autre, un bail d'habitation de trois ans. Tout depuis des années semble aussi normal que paisible. Tout lecteur raisonnable partage ces interrogations. Mais l'intendant veut comprendre ! Il s'en ouvre à la ministre de la Culture et de la Communication. Faute de culture adaptée, elle communique la question au Conseil d'État. Le superintendant (aujourd'hui on dit ministre) veut savoir si « les espaces commerciaux, qui comprennent des boutiques, cafés, restaurants et hébergements (les mots hôtel ou auberge sont trop communs pour être utilisés ici) situés à l'intérieur du domaine, et qui sont destinés à l'accueil de ses visiteurs, peuvent être qualifiés d'accessoires indissociables du château et de son parc concourant à leur utilisation et, par conséquent, être regardés comme faisant partie du domaine public en application de l'article L. 2111-2 du Code général de la propriété des personnes publiques ».

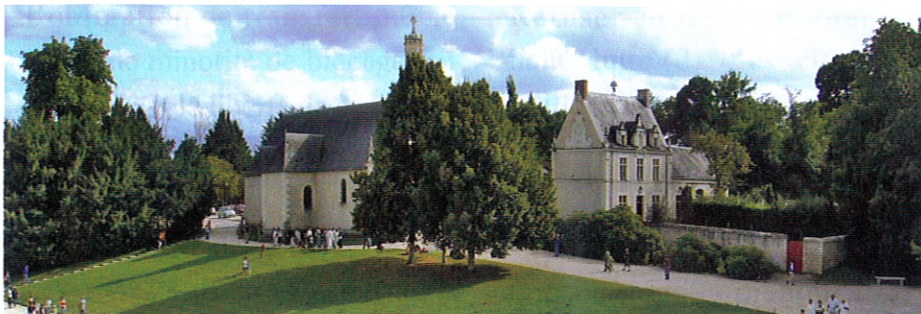
L'assemblée générale du Conseil d'État (sect. de l'administration), le

19 juillet 2012, rend un avis, fort complet (n° 386.715). Le Conseil précise d'abord, au 4e point, que les locaux commerciaux ne peuvent être regardés comme relevant de l'article L. 2111-2 du Code général de la propriété des personnes publiques, car ils ne concourent pas à l'utilisation d'un bien appartenant au domaine public, n'en constituent pas des accessoires indissociables. L'avis ajoute ensuite, qu'il « en va a fortiori et au regard du même article, des fermes et des logements, et alors même qu'ils seraient occupés par des agents de l'établissement public ».

Le Conseil note qu'il s'agit « d'un ensemble historique exceptionnel d'un seul tenant, dont l'emprise foncière est délimitée par un mur d'enceinte continu, où s'exerce le service public, principalement culturel et touristique... » pour conclure que « les immeubles mentionnés au 4e point doivent ainsi être regardés comme appartenant au domaine public de l'État, quelle que soit la qualification donnée aux actes relatifs à leur occupation ». La « forêt relève du domaine privé par détermination de la loi ». Le Conseil en déduit qu'il n'y a pas lieu à préciser dans la loi l'appartenance au domaine public de l'ensemble des biens constitutifs du Domaine à l'exception des forêts. Par ricochet logique, le Conseil ne répond pas à la question de la ministre sur les « conditions particulières d'application dans le temps et les conséquences indemnitaires s'agissant de dénoncer les contrats de droit privé en cours... ».

Les titulaires des droits implicitement contestés saisissent leurs représentants au Sénat et à l'Assemblée pour qu'il soit dit dans la loi que les bâtiments concernés dépendent du domaine privé de l'État et ce rétroactivement. Un

D.R.



amendement spécial « Chambord » est voté, en ce sens, contre l'avis du gouvernement, au Sénat, le 26 octobre 2013.

Las, c'était sans compter sur un député local, membre du Conseil d'orientation du Domaine de Chambord, qui, le jeudi 16 janvier 2014 (Projet de loi ALUR, art. 84 : JOAN CR 16 janv. 2014) obtient, avec l'acquiescement silencieux de la ministre présente, l'effacement, par l'Assemblée nationale, de l'amendement sénatorial. Les propos tenus à l'Assemblée par l'un des membres du Conseil du Domaine de Chambord, et sans doute chasseur devant l'Éternel, sans même qu'il observe la moindre obligation de réserve (autre que cynégétique) ne fait pas rire les manants et les marchands, évincés, privés de droits légitimement acquis.

Prétendre, comme le fait le député en cause, que cette « expropriation » permet de résoudre le problème de l'indemnisation des cryptolocataires pourrait paraître cocasse, si son auteur ne s'était enlucé dans une argumentation, aussi spécieuse que grandiloquente (JOAN CR, 16 janv. 2014, préc.).

Pis encore, mes bons lecteurs, l'éminent chasseur prétend que c'est la meilleure voie pour indemniser les commerçants évincés.

Lorsque l'on sait que l'indemnité d'éviction est rarement de la même eau lorsqu'elle émane d'un juge de l'expropriation ou d'un

juge des évictions locatives.

Il n'est pas de solution miracle lorsque l'entêtement est tel. Pourtant, la solution pourrait être trouvée en appliquant, par un effet miroir, ce qui est décidé par la Cour de cassation lorsqu'un bien, appartenant indiscutablement au domaine public, vient à passer dans le domaine privé, puis dans le patrimoine d'une personne morale de droit privé dont le capital est détenu par l'État ou une personne publique.

« C'était sans compter sur un député local, membre du Conseil d'orientation du Domaine de Chambord, qui obtient l'effacement, par l'Assemblée nationale, de l'amendement sénatorial. »

La Cour de cassation a estimé dans pareil cas qu'il y a rémanence de la nature juridique de la convention d'occupation et non transmutation en bail commercial du titre d'occupation (Loyers et copr. 2013, comm. 338, obs. E. Chavance et les réf.).

Le Conseil d'État, voire l'État lui-même (évidemment sans recours à un tribunal arbitral : honni soit qui mal y pense !), pourrait considérer, mutatis mutandis, qu'il y a rémanence du statut juridique du bien, initialement choisi par l'autorité publique compétente, jusqu'à la fin des baux en cours. Alors, l'indemnisation, selon les normes applicables aux baux

commerciaux, serait légitime et juste.

Le 109e Congrès des notaires a proposé de sécuriser les droits conférés aux commerçants sur le domaine public pour inciter les locataires à investir (2e proposition. - V. M.-H. Pero Augereau-Hue et B. Delorme : JCP N 2013, hors-série, p. 23). C'est une voie difficile à parcourir. Nul n'ignore l'objection : « Comment osez-vous, mon bon, traiter des droits du souverain comme de ceux des manants, « serfs » et autres boutiquiers ou aubergistes ? »

Ne faut-il pas relever que le décret n° 2005-703 du 24 juin 2005, pris, après avoir entendu le Conseil d'État (sect. de l'intérieur), prévoit expressément à son article 3-4°, que le Domaine de Chambord peut « passer des baux » en sus des autorisations d'installation sur le domaine public. Au-delà des baux commerciaux et d'habitation, l'imbroglio juridique qui naît de la solution adoptée, quant à la situation juridique de la commune de Chambord ne manquera pas de retenir l'attention. C'est la première fois depuis la fin du second Empire que les maires doivent, officiellement, prendre leurs ordres au château. Wallon qui avait tant bataillé pour que soit instaurée la République, le 30 janvier 1875, serait, sans nul doute, stupéfait de constater que c'est un Parlement dominé par la gauche républicaine qui vote, sous l'impulsion d'un député de l'opposition, la restauration de l'Ancien Régime à Chambord.

Nul n'est plus besoin d'être monarchiste, puisque les Républicains élus se comportent comme les Nobles de jadis.

Joël Monéger  
Professeur à l'Université  
Paris-Dauphine