

Philippe TERNEYRE

Professeur agrégé de droit public
à l'Université de Pau et des Pays de l'Adour
Ancien Doyen de la Faculté de droit
Corédacteur en chef
du Bulletin Juridique des Contrats Publics

**Consultation juridique sur la légalité de la vente par l'État
de l'hippodrome de Compiègne
à la Société des courses de Compiègne**

Plan

I – Rappel du contexte entourant la vente en cause

- a) Contexte général
- b) Contexte juridique

II – Réponses aux questions posées

- a) Les parcelles vendues servant d'assiette à l'hippodrome et au golf de Compiègne étaient-elles des « bois et forêts de l'État » ?
- b) Les parcelles vendues servant d'assiette à l'hippodrome et au golf de Compiègne appartenait-elles au domaine public de l'État ?
- c) Les parcelles vendues servant d'assiette à l'hippodrome et au golf de Compiègne ont-elles été vendues conformément aux procédures fixées par les dispositions réglementaires du code du domaine de l'État ?
- d) Les parcelles vendues servant d'assiette à l'hippodrome et au golf de Compiègne ont-elles été vendues à leur juste prix ?

Au terme d'une vente réalisée en la forme administrative, signée le 17 mars 2010 et autorisée par arrêté non publié du ministre du Budget en date du 16 mars 2010, l'État a cédé de gré à gré et pour un prix de 2,5 M € à la Société des courses de Compiègne trois parcelles lui appartenant d'une superficie totale d'un peu plus de 57 ha et sièges de l'hippodrome et du golf de Compiègne, de même que divers bâtiments en lien avec les activités sportives et de réception du site.

La ministre du Budget a été saisie le 19 avril 2012 par le Syndicat National Unifié des Personnels des Forêts et de l'Espace Naturel d'un recours gracieux tendant à ce qu'elle procède à l'abrogation de l'arrêté ministériel précité du 16 mars 2010 et, par voie de conséquence, qu'elle prenne les mesures nécessaires à la résolution de la vente en cause.

Avant que de répondre aujourd'hui à cette demande – à laquelle il n'avait pas été répondu par la précédente ministre du budget et vis-à-vis de laquelle est née une décision implicite de rejet le 24 juin 2012 (i.e., deux mois après la date de réception de la demande) -, le nouveau ministre délégué chargé du budget nous interroge, par lettre du 26 juin 2012, sur la question de savoir si cette vente a été juridiquement régulière et, en particulier, si elle n'aurait pas dû être préalablement autorisée par le législateur. En cas d'illicéité de la vente, il nous est également demandé dans quelles conditions l'État pourrait intenter une action en nullité de celle-ci.

Après examen des documents et pièces qui nous ont été transmis, ces questions appellent de notre part les réponses suivantes.

1 – Rappel du contexte entourant la vente en cause

En règle générale, lorsqu'une opinion juridique nous est demandée sur une opération, un projet ou une affaire contentieuse, nous ne faisons jamais état du contexte politique et juridique qui l'entoure dans la mesure où celui-ci est connu de nos interlocuteurs et n'est a priori pas nécessaire au raisonnement qui sous-tend l'analyse juridique du problème posé.

Compte tenu du contexte politique, juridique et médiatique très particulier de cette affaire et de la possible diffusion publique de la présente consultation juridique, il nous a paru utile d'en rappeler au préalable et sans aucune hiérarchie certaines de ses composantes « objectives ».

a) Contexte général

En premier lieu, le ministre du budget a déjà été antérieurement saisi, le 16 septembre 2010, d'une même demande d'annulation gracieuse de la part d'un autre syndicat de l'ONF (le Syndicat National des Personnels Administratifs de l'ONF, FO) tendant à retirer une première décision du ministre, en date du 29 octobre 2009, autorisant la cession des parcelles précitées et à prononcer l'annulation de la vente. Devant le silence du ministre, ce syndicat a demandé au Conseil d'État qu'il annule la décision implicite de rejet. Sur renvoi du Conseil d'État qui s'est estimé incompétent pour connaître directement de cette décision ministérielle, le Tribunal administratif de Paris a rejeté, par un jugement en date du 10 février 2012, le recours en annulation au motif de l'absence d'intérêt à agir du syndicat. Ce jugement n'ayant pas été frappé d'appel, il est aujourd'hui définitif.

En deuxième lieu, cette affaire donne lieu en ce moment à l'exercice d'une action pénale à l'encontre de M. Woerth, ministre du Budget à l'époque des faits, devant la Cour de Justice de la République et, semble-t-il, également devant une juridiction judiciaire ordinaire (plainte contre x devant le TGI de Paris).

En troisième lieu, cette vente par l'État de l'hippodrome de Compiègne a fait l'objet d'un remarquable rapport sénatorial d'information réalisé, au nom de la commission des finances, par M^{me} Nicole Bricq (Sénat, Session 2010 – 2011, *Rapport* n° 327, enregistré le 2 mars 2011) qui, au-delà de ses investigations factuelles et préconisations administratives, a procédé à diverses qualifications juridiques des actes et des terrains en cause, sur lesquelles nous reviendrons.

En quatrième lieu, ce bien immobilier de l'État – qui relève a priori du ministère du Budget (Direction générale des finances publiques et du service « France Domaine ») mais qui est également soumis au régime forestier et est attribué, pour sa gestion, à l'Office National des Forêts (ONF) – qui relève du ministère de l'Agriculture – a incontestablement donné lieu à une sourde lutte d'influence entre les cabinets et services de ces deux ministères, lutte au demeurant parfaitement légitime - et presque d'école en science administrative – car portant sur une question de principe non réglée par le droit positif et la jurisprudence, à savoir le droit applicable à un bien immobilier de l'État soumis au régime forestier au cas où ce bien ne serait pas une forêt (v. *infra*).

En cinquième lieu, cette vente n'est aujourd'hui discutée, y compris au contentieux administratif et judiciaire, que parce qu'elle a été évoquée par un organe de presse, relayé ensuite par d'autres. A la lecture de ces articles, on constate qu'ils contiennent, ce qui est naturel, plus d'affirmations et postulats que des démonstrations et raisonnements juridiques. Or, au cas présent, on va voir que l'appréciation de la légalité de la vente ici en cause suppose, au préalable, la réalisation de diverses opérations de qualification juridique de nature presque théorique.

En sixième lieu et enfin, cette vente réalisée en 2010 – certes rapidement mais on rêve d'une administration désormais et en tous lieux aussi diligente – n'est pas une surprise. Comme le montre en effet très bien le *Rapport* sénatorial de M^{me} Bricq, cela faisait déjà dix ans, et de façon répétée, que la Société des courses de Compiègne, occupante des lieux, sollicitait de l'ONF et de l'État la vente des terrains d'assiette de l'hippodrome afin de mieux sécuriser juridiquement des investissements lourds qu'elle était tenue d'entreprendre pour se conformer aux exigences du PMU.

b) Contexte juridique

1 - Cette vente s'inscrit, tout d'abord, dans le contexte très particulier du droit forestier, récemment recodifié (V. ord. n° 2012-92 du 26 janvier 2012 pour la partie législative et décret n° 2012-836 du 29 juin 2012 pour la partie réglementaire).

• Très particulier parce que, alors que ce droit s'applique « aux bois et forêts indépendamment de leur régime de propriété » (art. L 111-1 du nouveau code forestier), le code (ancien comme nouveau) ne définit pas ce qu'il faut entendre, en droit, par « bois et forêts »¹.

Cela est d'autant plus problématique que, comme le montre la présente affaire, s'applique aux « bois et forêts » un régime juridique exorbitant du droit privé des biens et du droit administratif des propriétés publiques et, surtout, des sanctions pénales, le cas échéant très lourdes.

• Très particulier encore, parce que, à la différence de la plupart des autres branches du droit, la jurisprudence en matière de droit forestier est très pauvre, voire inexistante, justement sur ce qu'il faut entendre par « bois et forêts » ou comment doit être interprété l'article L 3211-5 du code général de la propriété des personnes publiques (CG3P) qui pose le principe (et les exceptions) selon lequel la vente des bois et forêts de l'État ne peut être réalisée qu'en vertu de la loi.

• Très particulier enfin, parce que, ceci expliquant sans doute cela, le « droit » forestier est largement le « fait » des administrations centrales en charge de la forêt (ministère de l'Agriculture, ONF) qui l'appliquent aujourd'hui, comme elles l'ont toujours appliqué depuis l'ancien régime, sans avoir besoin d'une définition de son champ d'application (ce qui peut parfois être commode) ni de précisions jurisprudentielles sur son régime juridique².

Sont, de notre point de vue, illustratives de cette « culture » administrative bicentenaire largement tautologique (qui veut qu'est juridiquement une forêt ce que les

¹ Le nouvel article L 111-2 du code forestier ne constitue pas la définition attendue ; il ne fait qu'ajouter aux forêts soumises au code forestier les « plantations d'essences forestières », les « reboisements », les « terrains à boiser du fait d'une obligation légale ou conventionnelle » et, pour partie de ce code, les « landes, maquis et garrigues » et les « dunes ».

² A notre connaissance, la seule exigence que cette administration a obtenue du gouvernement/législateur est l'inclusion dans le CG3P de l'article L 2212-1 selon lequel « font également partie du domaine privé... les bois et forêts des personnes publiques relevant du régime forestier ».

administrations publiques estiment être une forêt et classent elles-mêmes dans cette catégorie), trois données.

- Premièrement, le fait que, dans cette affaire, il soit a priori impossible de déterminer à quelle date et au moyen de quel acte juridique les trois parcelles vendues ont été initialement intégrées dans la forêt domaniale de Compiègne.

- Deuxièmement, le fait que, dans cette affaire, le ministère de l'Agriculture ait un temps envisagé (en août 2003) une cession des terrains de l'hippodrome à la Société des courses de Compiègne si cette dernière offrait « en échange » un terrain forestier de la même importance ou plus vaste et d'une valeur suffisante (V. *Rapport* N. Bricq, p. 12).

Dans ce cas, affirme le rapport précité (p. 25) « il est admis (par qui ?)³ que l'échange d'un terrain forestier domanial contre un autre terrain forestier est possible » sans l'intervention préalable d'une loi parce que, selon le ministère de l'Agriculture, un échange n'est pas une vente (pour laquelle l'article L 3211-5 du CG3P exige une loi).

On doit avouer rester extrêmement circonspect devant une telle affirmation juridique dès lors qu'en droit des biens et des obligations le contrat d'échange réalise le même transfert de droit réel que le contrat de vente, révèle un prix implicite (parfois assorti d'une soulte) et que ce contrat est soumis aux mêmes règles que le contrat de vente, à la fois pour sa formation et ses effets, à l'exception de la rescision pour lésion et du jeu des droits de préemption (selon l'article 1707 du code civil, « toutes les autres règles précitées pour le contrat de vente s'appliquent d'ailleurs à l'échange »).

En d'autres termes, si nous ne doutons pas que, dans la pratique des gestionnaires des forêts de l'État, échanger une forêt contre une autre, ce n'est pas se déposséder d'une partie de son patrimoine, en droit, échanger une forêt de l'État contre une autre privée, c'est bien la vendre et, pour ce faire, il faut donc également une habilitation législative.

- Troisièmement, et enfin, le fait que, dans le mémoire en réponse à celui en défense de l'État devant le Tribunal administratif de Paris qui essayait de démontrer

³ V. J. Liagre, chef du département juridique de l'ONF, « De l'inaliénabilité à l'aliénabilité sous conditions des forêts domaniales », (*Rev. For. Fr.*, 2, 2010, p. 183), qui écrit qu'un échange se distingue d'une vente « parce qu'il n'emporte pas paiement d'un prix, lequel est un des éléments essentiels pour caractériser une vente ».

que les parcelles vendues n'étaient pas une forêt, le syndicat requérant des personnels de l'ONF indique, avec une totale bonne foi et étonnement, que « les écritures du ministre du Budget reposent sur une démonstration presque enfantine de ce qu'est une forêt » ou procèdent d'une « réflexion indigne du ministère en charge de la gestion des biens de l'État » parce que, une fois encore, pour ces personnels, un terrain appartenant au domaine forestier de l'État est forcément, en droit, une forêt.

2 - Cette vente d'un bien de l'État a ensuite été réalisée, conformément au droit applicable, après qu'une évaluation de celui-ci a été effectuée par un service de l'État, à savoir France Domaine. Comme la doctrine ne cesse de le répéter depuis de nombreuses années, cette identité entre vendeur et évaluateur n'est pas saine, au surplus lorsque, comme ici, la vente est réalisée (légalement v. *infra*) de gré à gré et que la mise en concurrence des acheteurs ne permet pas l'établissement d'un « prix concurrentiel » (qui ne serait au demeurant pas nécessairement supérieur à celui arrêté par France Domaine...).

De fait, alors que pour les collectivités territoriales et les établissements publics, les ventes immobilières doivent obligatoirement être précédées d'une évaluation arrêtée par les services de la direction des finances publiques de l'État, - gage d'une certaine objectivité -, il conviendrait, dans un même souci d'objectivité et sans que cela ne mette en cause l'intégrité des personnels de l'État qui réalisent les évaluations ni les méthodes qui les fondent, que les ventes immobilières de l'État soient - en droit - toujours précédées d'une expertise privée ou d'un organisme public indépendant de l'État.

3 - On notera enfin - puisque le ministre nous demande de nous interroger sur une éventuelle action en nullité de la vente - d'une part, que celle-ci ne pourrait être prononcée unilatéralement par le ministre signataire de l'acte de vente et, d'autre part, qu'elle ne pourrait qu'être demandée au juge, non pas judiciaire, mais administratif.

En effet, alors même que les contrats de vente de biens immobiliers publics sont, en principe, sauf présence de clauses exorbitantes du droit commun, des contrats de droit privé et que les bois et forêts des personnes publiques relevant du régime forestier font partie du domaine privé par détermination de la loi, l'article L 3231-1 du CG3P dispose que « sont portés devant la juridiction administrative les litiges relatifs aux

cessions des biens immobiliers de l'État », que la cession porte sur une forêt ou non et que le contentieux soit relatif à la vente elle-même ou à son exécution (v. TC 6 juin 2011, Préfet de Seine-et-Marne, n° 3806).

Or, de ce point de vue, force est de constater que le contentieux des actions en nullité des ventes immobilières de l'État est quasiment nul voire inexistant en jurisprudence (on ne trouve qu'un arrêt en matière de résolution de la vente, ce qui n'est pas la même chose, CE 24 juin 1936, Société Glace et Oxygène d'Amiens, S 1937-III- p. 65) et que, si un tribunal administratif devait être saisi d'une telle action pour la vente de l'hippodrome de Compiègne, il n'aurait guère de « repères » à cet effet. Il reste que cet élément de contexte n'est évidemment pas un obstacle à l'action en nullité et il ne fait aucun doute que, comme cela lui arrive parfois, le juge administratif emprunterait au droit et à la jurisprudence civils les règles et principes applicables aux actions en nullité des ventes immobilières.

A cet égard, on fera deux dernières observations.

- d'une part, si l'État entreprenait aujourd'hui devant le juge administratif une action en nullité du contrat de vente, il ne devrait pas pouvoir invoquer, en application de l'article 1674 du code civil, la rescision de la vente pour lésion du vendeur de plus des 7/12 dans le prix dans la mesure où, selon l'article 1676 du même code civil, cette action serait prescrite (la demande n'est plus recevable après l'expiration de deux années, à compter du jour de la vente, soit le 17 mars 2010).

- d'autre part, si l'État entreprenait aujourd'hui devant le juge administratif une action en nullité du contrat de vente et au cas où celle-ci prospérerait, il est très vraisemblable que la SCC acheteuse formerait, dans le cadre de cette action et à l'encontre de l'Etat – fautif, par exemple, d'avoir vendu un de ses terrains en deçà de sa valeur réelle (v. infra) - une action réciproque en dommages et intérêts pour réparer l'ensemble des préjudices subis du fait de l'annulation rétroactive de la vente.

II – Réponses aux questions posées

Le syndicat de l'ONF qui a fait le recours gracieux en date du 19 avril 2012 estime que l'arrêté ministériel du 16 mars 2010 et la vente des parcelles de l'hippodrome de Compiègne sont illégaux parce que, pour l'essentiel, il s'agirait là soit de biens immobiliers appartenant au domaine public de l'État et, donc, inaliénables, soit de bois et forêts de l'État ne pouvant être aliénés qu'en vertu d'une loi, non intervenue en l'espèce. Par ailleurs, la vente serait de toutes les façons illégale à ses yeux, parce qu'elle n'avait pas fait l'objet d'une procédure préalable de publicité et de mise en concurrence mais avait été réalisée de gré à gré. La vente serait enfin nulle du fait de son prix dérisoire.

Reprenons chacune de ces assertions.

a) – Les parcelles vendues servant d'assiette à l'hippodrome et au golf de Compiègne étaient-elles des « bois et forêts de l'État » ?

Nul ne conteste que les parcelles vendues par l'État à la Société des courses de Compiègne (SCC) étaient bien la propriété de l'État (et pas de l'ONF, qui n'avait donc pas à intervenir à la vente) et que ces parcelles figuraient bien sur « la liste des forêts et terrains à boiser ou à restaurer appartenant à l'État dont la gestion et l'équipement sont confiés à l'ONF » par le décret n° 95-622 du 6 mai 1995 pris en application de l'article L 121-2 du code forestier alors applicable.

Plus contestable était en revanche le fait, non discuté, et stipulé dans la convention d'occupation conclue entre l'ONF et la SCC, selon lequel ces parcelles étaient une composante de la « forêt domaniale de Compiègne » et qu'elles devaient « rester subordonnées à la gestion forestière » :

- Plus contestable, car, comme on l'a déjà relevé, il semble impossible de déterminer à quelle date et au moyen de quel acte juridique les parcelles en cause, soit ont été intégrées dans la forêt de Compiègne parce que, tout simplement, elles en constituaient une des composantes indissociables, soit en ont été distraites au XIX^{ème} siècle pour en faire un terrain de manœuvre à destination de l'armée française.

- Plus contestable également car, s'il est vrai que l'article L 111-1 du code forestier applicable en 2010 (v. l'article L 2111-1 du nouveau code) dispose que « relèvent du régime forestier et sont administrés conformément aux dispositions du présent livre... les forêts et terrains à boiser qui font partie du domaine de l'État », cet article de loi indique clairement que cette soumission d'un bien immobilier de l'État au régime forestier est subordonnée au préalable à ce qu'il s'agisse soit d'une « forêt » soit « d'un terrain à boiser ».

En conséquence, les terrains qui appartiennent à l'État, qui sont attribués pour leur gestion à l'ONF et qui, soit par arrêté préfectoral, soit depuis « toujours », sont classés dans le domaine forestier de l'État doivent légalement pouvoir ne pas obéir au régime forestier si ces terrains ne constituent pas une « forêt » (ou des « bois et forêts » selon le nouveau code).

Dans le cas contraire, cela voudrait dire qu'un état de fait ou un simple arrêté préfectoral non contesté dans les délais pourrait soumettre de façon perpétuelle au régime forestier – dont on sait qu'il constitue un régime exorbitant du droit commun des biens immobiliers (en particulier la vente des forêts de l'État, V. infra) – des terrains qui ne sont ni des « forêts » ni des « bois et forêts ».

Et, de fait, ce débat est d'autant plus crucial que la question ici posée est celle de l'application à la vente de l'hippodrome de Compiègne de l'article L 3211-5 du CG3P qui dispose que « les bois et forêts de l'État ne peuvent être aliénés qu'en vertu d'une loi » (avec quelques dérogations).

En réécrivant de la sorte une règle ancienne (art. L 62 du code du domaine de l'État) qui évoquait « les bois et forêts domaniaux » et en ne reprenant pas à l'article L 3211-5 le texte de l'article L 2212-1 qui cite les bois et forêts des personnes publiques « relevant du régime forestier », le législateur de 2006 (ordonnance ratifiée portant publication du CG3P) met clairement en évidence que cette règle de l'autorisation législative ne joue que si la vente concerne des bois et des forêts de l'État et non pas des biens immobiliers de l'État soumis « seulement » au régime forestier, indépendamment de leur caractère de « forêt »⁴.

⁴ Illustre en creux cette affirmation le seul arrêt que l'on peut citer relatif à cet article. Dans celui-ci (CE 29 décembre 1993, M. Edwige, n° 124606, *Rec. Tab.* p. 766), le Conseil d'État indique que, « en l'absence de loi autorisant l'aliénation de la parcelle en litige, qui appartenait au domaine forestier de l'État, l'administration était tenue de rejeter la demande d'acquisition présentée par M. Edwige ». Soit. Mais si la Haute assemblée n'a pu que

De ces différentes observations, il convient donc, pour répondre au syndicat requérant qui soutient qu'il fallait, en application de l'article L 3211-5 du CG3P, une loi pour autoriser la vente de l'hippodrome de Compiègne, de réaliser une « simple » opération de qualification juridique : cet hippodrome était-il un bois ou une forêt ?

Le problème, c'est que, comme on l'a déjà relevé, il n'existe pas à ce jour, ni en droit positif, ni en jurisprudence, de définition de ce qu'il faut entendre par « bois » ou « forêt ». L'ancien code forestier était muet sur ce point ; le nouveau – issu d'une ordonnance de 2012 – l'est tout autant, officiellement parce que la loi d'habilitation ne permettait pas au gouvernement d'apporter au droit existant une telle « innovation », pourtant nécessaire....

Dès lors, compte tenu de l'importance d'une telle définition, il reviendra sans doute un jour à la jurisprudence d'y procéder⁵.

Mais cette carence du législateur et de la jurisprudence ne signifie pas qu'il faille renoncer à opérer spontanément une telle qualification juridique puisque, comme on croit l'avoir démontré, l'application de l'article L 3211-5 du CG3P est subordonnée à ce que la vente soit relative à des parcelles véritablement constitutives d'une forêt.

A titre personnel, si l'on devait s'essayer à définir ce qu'est une forêt destinée à être soumise au régime forestier, on dirait, intuitivement et en se référant au « Petit Robert », premièrement, qu'il doit s'agir d'une « vaste étendue de terrain peuplée principalement d'arbres ; ensemble de ces arbres » et, secondement, qu'il doit s'agir d'une forêt permettant, comme l'exige l'article L 121-3 du nouveau code forestier, de satisfaire de manière spécifique à des besoins d'intérêt général (vocation productive, accueil du public, conservation des milieux, recherche scientifique).

Or, dans l'affaire ici en cause, comme l'a constatée la sénatrice M^{me} Bricq en se rendant sur place, les trois parcelles vendues par l'État ne pouvaient pas être considérées comme des « bois et forêts de l'État » (v. *Rapport* p. 23). En effet :

constater cette absence de loi, c'est parce que le requérant n'avait pas, en première instance, demandé l'annulation de l'arrêté par lequel le préfet avait classé la parcelle en litige dans le domaine forestier de l'État. En d'autres termes, si l'arrêté préfectoral avait été illégal parce que classant une parcelle non forestière dans le domaine forestier, l'autorisation législative aurait été sans objet.

⁵ Comme elle vient de le faire pour définir ce qu'est un « cours d'eau », à savoir « un écoulement d'eaux courantes dans un lit naturel à l'origine alimenté par une source, et présentant un débit suffisant la majeure partie de l'année », V. CE 21 octobre 2011, Min. de l'Ecologie, n° 334 322.

- Avant même d'être transformé en hippodrome au XIX^{ème} siècle, le site constituait un champ de manœuvre à découvert pour l'armée française, a priori donc contradictoire avec la nature d'un terrain densément boisé.

- Le site ne correspond guère à ce que l'on peut attendre d'une parcelle forestière : les arbres couvrent, au mieux (« au jugé », dit M^{me} Bricq) 5 à 10 % du terrain, compte tenu d'un « rideau » d'arbres qui sépare le champ de courses d'une partie du golf.

- La parcelle la plus vaste (B1520), 48 ha sur 56, siège du champ de courses, est évidemment vide d'arbres et ce, **depuis plus de 150 ans**.

- Le golf, situé sur la parcelle B 1214, est présenté dans un guide spécialisé comme « un parcours situé en **centre ville** entre hippodrome et château et ayant accueilli les épreuves de golf aux JO de 1900 ». Il ne s'agit donc pas d'un parcours « en forêt » comme il en existe ailleurs.

En conséquence, comme les parcelles vendues par l'État le 17 mars 2010 à la SCC, certes soumises au régime forestier, ne servaient pas de support à des « bois et forêts de l'État », la question de l'application de l'article L 3211-5 du CG3P (et de ses exceptions) ne se posait pas ; elles pouvaient donc être aliénées sans l'intervention d'une loi.

b) Les parcelles vendues servant d'assiette à l'hippodrome et au golf de Compiègne appartenaient-elles au domaine public de l'État ?

C'est la thèse du syndicat de l'ONF auteur du dernier recours gracieux auprès du ministre du Budget et c'est celle de la sénatrice M^{me} Bricq : les parcelles servant d'assiette à l'hippodrome ne pouvaient pas être vendues à la SCC car elles appartenaient au domaine public de l'État.

- Pour le syndicat, cette appartenance était inhérente au fait que les parcelles vendues faisaient partie de la forêt domaniale de Compiègne qui, elle-même, du fait de

son ouverture au public et des aménagements spéciaux dont elle a fait l'objet, relève du domaine public de l'État.

A cet argument, on objectera que, justement pour éviter ce classement des forêts domaniales dans le domaine public par la jurisprudence (qui n'a d'ailleurs jamais été dans ce sens), l'article L 2212-1 du CG3P les range – par détermination de la loi – dans le domaine privé des personnes publiques qui en sont propriétaires.

- Pour M^{me} Bricq, qui conteste à juste titre que les parcelles en cause soient une forêt, l'appartenance de celles-ci au domaine public résulterait du fait qu'elles se trouvaient « affectées à l'utilité publique, et même à un usage direct du public, au titre d'hippodrome précisément, ainsi que le golf » (*Rapport précité*, p. 24). Et de citer la jurisprudence administrative sur les promenades publiques, les stades municipaux ou le bois de Vincennes.

A cet argument, on objectera, tout d'abord, qu'il ne faut pas confondre ouverture au public (ce qui est le cas de l'hippodrome et du golf de Compiègne) et affectation à l'usage direct du public (ce qui n'est pas le cas de ces deux espaces) et, ensuite, que la jurisprudence citée par M^{me} Bricq vise surtout les places et voies publiques, les squares et jardins publics, les promenades publiques, voire certaines forêts non domaniales, assimilables à de très grands espaces verts urbains (bois de Vincennes et de Boulogne) et non pas les espaces publics fermés comme les hippodromes, les golfs ou les stades dont l'appartenance au domaine public résulte, quand elle existe, du fait, non pas qu'ils soient affectés à l'usage direct du public, mais à un service public⁶.

D'où la question de savoir si les parcelles vendues par l'État à la SCC étaient affectées à un service public et spécialement aménagées à cet effet.

A cette question, il faut également répondre par la négative et ce, pour les motifs suivants :

- d'une part, parce que l'organisation de courses de chevaux sur lesquelles il est possible de parier ne présente pas un intérêt général suffisant pour fonder une

⁶ L'arrêt « Ville de Toulouse » cité par M^{me} Bricq, à propos de son stade municipal, fait entrer ce dernier dans le domaine public communal, non pas du fait de son affectation à l'usage direct du public, mais du fait de son affectation au service public.

mission de service public (CE 30 octobre 1953, Bossuyt, *Rec.* p. 466 ; TC 8 janvier 1958, Min. des Travaux Publics c/ Société des courses de la Côte d'Azur, *Rec.* p. 13), les sociétés de courses hippiques – en tant qu'elles sont chargées d'organiser les courses et le PMU – n'étant pas elles-mêmes investies d'une mission de service public (CE 9 février 1979, Société d'encouragement pour l'amélioration des races de chevaux en France, *Rec.* p. 46 ; CE 25 septembre 1996, Bellenger, *Rec. Tab.* p. 793 ; CE 24 février 1999, Wildenstein et autre, *Rec. Tab.* p. 703).

- d'autre part, des terrains publics donnés à bail afin que l'occupant y aménage un golf, même ouvert au public, ne font pas l'objet d'un entretien tel qu'ils doivent être regardés comme bénéficiant d'un aménagement spécial à cet effet, et demeurent donc dans le domaine privé de la collectivité publique bailleuse (CE 20 mars 1991, Confédération du cadre de vie de Longeville-les-Metz, n° 91 990 ; v. aussi TA Versailles, 9 juillet 1991, Gressier, n° 902 601).

- enfin, compte tenu de la tendance contemporaine du Conseil d'État à ne plus considérer comme des activités de service public des activités publiques « de plus grand profit » (pour paraphraser le professeur R. Chapus) comme la loterie nationale gérée par la Française des jeux (CE 27 octobre 1999, M. Rolin, *Rec.* p. 327) ou, tout récemment, les casinos municipaux (CE 19 mars 2012, SA Groupe Partouche, n° 341562 ; BJC 2012, n° 82, concl. N. Boulouis), activités que, hier, la Haute assemblée considérait comme des services publics.

Pour toutes ces raisons, il ne nous semble donc pas que des terrains servant d'assiette à un hippodrome sur lequel se déroulent des courses de chevaux régies par le PMU et à un golf commercial (même ouverts au public) soient des terrains affectés à un service public.

Dès lors qu'ils ne sont pas non plus affectés à l'usage direct du public, ces parcelles – non forestières – appartenaient bien au domaine privé de l'État et pouvaient donc être vendues dans les conditions fixées par décret en Conseil d'État (art. L 3211-1 du CG3P), c'est-à-dire, à l'époque de la vente, dans les conditions fixées par les articles R 129 et suivant du code du domaine de l'État (aujourd'hui articles R 3211-1 et s du CG3P).

c) **Les parcelles vendues servant d'assiette à l'hippodrome et au golf de Compiègne ont-elles été vendues conformément aux procédures fixées par les dispositions réglementaires du code du domaine de l'État ?**

Pour le syndicat auteur du recours gracieux, la vente aurait dû faire l'objet d'une procédure préalable de publicité et de mise en concurrence.

De fait, et à la différence des ventes immobilières opérées par les autres collectivités publiques pour lesquelles aucune mise en concurrence n'est exigée, l'article R 129 du code du domaine de l'État (CDE), alors applicable (aujourd'hui R 3211-2 du CG3P), disposait « que l'aliénation d'un immeuble du domaine privé de l'État a lieu avec publicité et mise en concurrence, soit par adjudication publique, soit à l'amiable. La cession amiable est précédée d'une publicité permettant une mise en concurrence ». Toutefois, ce même article indiquait également que **« ces procédures ne sont pas applicables aux cessions d'immeubles mentionnées à l'article R 129-5 »**.

Or, parmi celles-ci, l'article R 129-5 du CDE (art. R 3211-7 CG3P) précise que **« la cession peut être faite à l'amiable, sans appel à la concurrence... 5° - lorsque les conditions particulières d'utilisation de l'immeuble le justifient »**.

Cette disposition pouvait-elle être utilisée pour la vente des parcelles en cause, comme le ministre du Budget l'a soutenu, tant dans sa lettre du 29 octobre 2009 au président de la SCC que dans son arrêté du 16 mars 2010 ?

Une fois encore, mais après avoir longuement hésité et d'un strict point de vue juridique, nous pensons que oui eu égard à la nature vague et très imprécise du texte de cet article R 129-5-5° du CDE et même si au moment où le ministre a donné son accord au président de la SCC en octobre 2009, ces « conditions particulières » n'étaient pas toutes remplies (elles ne l'ont été que très peu de temps avant la date de signature de l'acte de vente).

En effet, que faut-il entendre par « conditions particulières d'utilisation d'un immeuble » ? Ces conditions sont-elles celles de l'immeuble antérieurement à la vente, celles postérieures à la vente et/ou celles de la vente elle-même ? Le texte ne le dit pas.

En revanche, que les parcelles vendues présentaient, au jour de la vente diverses conditions particulières d'utilisation, cela n'était guère discutable :

- Elles faisaient l'objet en 2010 **d'un titre juridique d'occupation consentie par l'ONF à la SCC jusqu'à la fin 2021** qui, s'il avait dû être remis en cause à la demande d'un acheteur tiers, eût obligé l'État à indemniser la SCC de sommes très importantes, à hauteur des investissements non encore amortis et financés exclusivement par la société des courses de Compiègne pour l'équipement de l'hippodrome.

- Elles faisaient l'objet dans le PLU de la commune de Compiègne d'un classement en **zone protégée** grevé de lourdes **interdictions de construire**, du fait de la proximité tant de la forêt de Compiègne que du château.

Par ailleurs, même si ces conditions ne sont intervenues que très tardivement dans le cadre des négociations de gré à gré avec la SCC, l'État a souhaité inscrire dans l'acte de vente de ces parcelles des conditions résolutoires extrêmement sévères qui, si elles avaient été connues à l'origine, n'eussent guère soulevé l'enthousiasme de compétiteurs à l'acquisition. Ainsi :

- L'acheteur ne pourra ultérieurement changer l'usage actuel des parcelles vendues (hippodrome et, accessoirement golf) pendant une durée de 50 ans à compter de la vente, soit **jusqu'au 17 mars 2060** inclus, tout manquement à cette stipulation permettant à l'État de demander la résolution de la vente.

- Au cas où les parcelles seraient revendues dans les 15 années de la vente, en tout ou partie, pour un prix supérieur au prix stipulé dans la vente, l'acquéreur d'aujourd'hui serait tenu de verser à l'État un complément de prix correspondant à 50 % de la plus-value réalisée.

En conséquence, au vu de ces conditions propres au terrain vendu et à l'acte de vente lui-même et, compte tenu d'un texte particulièrement vague et imprécis, on comprend que le ministre ait pu légalement estimer qu'elles justifiaient - au sens de l'article R 129-5 du CDE - la vente de gré à gré des parcelles ici en cause à l'occupant en

titre, qui le demandait depuis de nombreuses années et sur lesquelles celui-ci avait réalisé de lourds investissements.

Certes, une procédure de publicité et de mise en concurrence aurait pu être organisée par l'État (car le recours à une procédure sans appel à la concurrence n'est qu'une faculté) à destination d'autres opérateurs économiques que la SCC et, surtout, à destination d'autres sociétés de courses hippiques françaises ou européennes intéressées (assortie du paiement d'un droit d'entrée pour indemniser l'occupant évincé). Elle aurait peut être été plus « fructueuse » et aurait sans doute constitué « un puissant facteur de clarification et de transparence de l'opération », pour reprendre les termes d'une « note blanche » de membres de la commission pour la transparence et la qualité des cessions du domaine immobilier de l'État (Rapportée par M^{me} Bricq, *Rapport précité*, p. 29).

Soit. Mais ces considérations d'opportunité et/ou de transparence de l'action de l'État rendaient-elles pour autant le recours à la procédure de vente de gré à gré des parcelles litigieuses illicite au regard de l'article R 129-5 du CDE ? Nous ne le pensons pas.

En effet, dès lors qu'en l'espèce il existait de réelles conditions particulières d'utilisation de l'immeuble vendu justifiant que l'État choisisse de le vendre de gré à gré à son occupant historique, que cette faculté était expressément autorisée (et l'est toujours) par un article du code du domaine de l'État conférant au ministre un très large pouvoir d'appréciation et que le principe de la vente des biens immobiliers de l'État après publicité et mise en concurrence ne trouve sa source ni dans une norme constitutionnelle, ni dans une norme de l'Union européenne (à la différence des contrats publics de la commande publique), ni même dans une norme légale (il ne figure que dans la partie réglementaire du CDE et du CG3P) et qu'il ne s'applique, au sein des personnes publiques, qu'à l'État, **c'est à bon droit, nous semble-t-il, que, dans son arrêté du 16 mars 2010, le ministre du budget a pu s'appuyer sur l'article R 129-5-5° du CDE pour autoriser la vente des parcelles ici en cause après qu'une simple négociation à l'amiable a été organisée avec l'acheteur ayant demandé cette vente.**

d) Les parcelles vendues servant d'assiette à l'hippodrome et au golf de Compiègne ont-elles été vendues à leur juste prix ?

On connaît la règle, cette fois-ci de valeur constitutionnelle : dans la mesure où la protection constitutionnelle du droit de propriété, telle que proclamée par la Déclaration des droits de 1789 « ne concerne pas seulement la propriété privée des particuliers, mais aussi, à titre égal, la propriété de l'État et des autres personnes publiques », « **la Constitution s'oppose à ce que des biens ou des entreprises faisant partie de patrimoines publics soient cédés à des personnes poursuivant des fins d'intérêt privé pour un prix inférieur à leur valeur** » (Cons. Constit., 25-26 juin 1986, 86-207DC et jurisprudence constante).

Pour le syndicat auteur du recours gracieux, le prix de vente des parcelles ici en cause – 2,5 M € - « **est à l'évidence dérisoire** ». D'une part, il ne tient pas compte des installations et constructions édifiées sur les terrains et qui devaient, en vertu du contrat d'occupation, revenir en pleine propriété à l'État. D'autre part, il est sans commune mesure avec une expertise judiciaire réalisée à la demande de la Cour de justice de la République et qui laisserait apparaître (car personne n'a eu officiellement connaissance de cette expertise) que la valeur de l'ensemble est de 8,3 M € après abattements (cette somme n'a été relayée que par la presse).

Pour la sénatrice M^{me} Bricq, qui critique la méthode d'évaluation mise en œuvre par France Domaine (à savoir s'être fondé sur les données du marché des ventes de terrains de golf en Ile-de-France et le caractère grossier du calcul d'un prix moyen au m²), la non prise en compte du bâti de l'hippodrome et l'absence d'expertise complémentaire, **le prix de vente de l'hippodrome « n'est, en dernière analyse, ni manifestement trop faible, ni manifestement trop élevé »** (*Rapport* précité, p. 32), exprimant sans doute par là de sa part une certaine impuissance à faire une analyse plus sérieuse et objective de cette question.

On doit avouer être dans la même situation, faute, sinon d'éléments comptables, financiers et fiscaux relatifs à ces parcelles immobilières et être en possession de l'expertise réalisée par la CJR, du moins tout simplement de compétences personnelles en matière d'évaluations immobilières de catégories de biens très rarement, voire jamais, vendues.

Tout ce à quoi on peut s'essayer, c'est évoquer les données objectives en notre possession et sur lesquelles le juge administratif de la légalité de la vente s'appuierait très certainement.

- En premier lieu, on fera observer que le prix de vente de 2,5 M € correspond, à l'euro près, à l'évaluation faite par le service déconcentré de France Domaine dans l'Oise en juillet 2009. Or, lorsque le juge administratif annule des délibérations ou des actes autorisant des cessions de biens immobiliers publics pour erreur de droit sur le prix, c'est parce que ce prix est très inférieur (voire très supérieur) à l'évaluation faite au préalable par le service des domaines (sur la jurisprudence en la matière, V. notre fascicule sur les conventions tendant à la vente à titre onéreux par les personnes publiques de biens à caractère immobilier, in *Droit des marchés publics et des contrats publics*, Editions du Moniteur, T-IV, fasc. IV.220).

Cette première remarque ne fait évidemment pas abstraction de notre réserve liminaire selon laquelle l'État vendeur, pour préserver le principe d'impartialité, n'aurait pas dû demander à un service de l'État une évaluation du bien vendu et de celle de M^{me} Bricq sur les méthodes d'évaluation déployées en l'espèce par les services de France Domaine.

- En deuxième lieu, on rappellera que la valeur des parcelles et des bâtiments et installations y édifiés devait nécessairement être **minorée** du fait des servitudes les grevant (même si l'évaluation de 2,5 M € a été réalisée à une date – 2009 – où les services des domaines n'en connaissaient qu'une partie, V. supra), à savoir :

- ✓ le caractère inconstructible des terrains
- ✓ l'occupation privative des terrains jusqu'à la fin 2021 par la SCC y ayant réalisé d'importants investissements
- ✓ le maintien obligatoire de la destination de l'Immeuble au moment de la vente pendant 50 ans (hippodrome et, accessoirement, golf)
- ✓ l'obligation de reverser à l'État 50 % de la plus value réalisée en cas de mutation de l'Immeuble.

- En troisième lieu, parce que fondée sur les données du marché des cessions des terrains de golf en Ile-de-France (faute de précédents sur la vente d'hippodromes), il semble que l'évaluation des parcelles réalisée par le service des domaines n'a pas tenu compte de la valeur des bâtiments et installations (écuries, tribunes, restaurants, club-house, ...) situés sur ces parcelles.

Or, même réalisés et financés par la SCC acheteuse, ces bâtiments et installation devaient revenir en pleine propriété à l'État à l'échéance du titre d'occupation. Mais, une fois encore, quelle aurait été en 2021 la vraie valeur de ces immeubles dont l'affectation n'aurait pu être modifiée, sauf à changer le PLU (qui dépend de la commune) et à entreprendre de coûteux travaux de démolition/reconstruction ?

- En quatrième lieu, on notera que, compte tenu du montant annuel de la redevance payée en 2009 par la SCC à l'ONF – soit 43 343 € - et qu'aucune personne physique ou morale n'avait contesté à ce jour, **le prix de vente des parcelles – soit 2,5 M € - représentait plus de 57 années d'occupation future.**

- En cinquième lieu, on relèvera qu'en mars 2006, l'ONF avait indiqué à la SCC qu'un échange de terrains « forestiers » était envisageable sur la base d'un rapport de superficies de 1 à 5 (soit 250 ha de forêts contre les 49 ha de la parcelle principale). Or, à cette époque, la SCC avait trouvé des parcelles forestières dans des diverses régions françaises dont le prix d'achat ne lui aurait coûté « que » 1,25 M € (v. *Rapport M^{me} Bricq*, p. 13) (on rappellera également ici que 85 % du prix de vente des parcelles en cause ont été affectés à l'acquisition par l'ONF de terrains forestiers pour un volume de près de 200 ha).

Telles sont les données en notre possession. Révèlent-elles que le prix de vente des parcelles est « dérisoire », « inférieur à leur valeur », correspond à leur valeur, voire est supérieure à celle-ci (qu'aurait fait l'État de ces parcelles et installations en 2021 ?) ?

A cette question, et avec la seule expérience qui est la nôtre en droit du contentieux administratif des ventes de biens immobiliers publics, on peut répondre que l'État, en vendant l'hippodrome et le golf de Compiègne – qu'il n'a pas vocation à exploiter directement – n'a, en l'espèce, ni consenti une libéralité à la Société des courses de Compiègne, ni fait une mauvaise affaire.

A-t-il raté une bonne affaire ? Peut-être. Mais, pour le savoir, seule une nouvelle expertise indépendante pourrait tenter de le déterminer.

* * *

*

De l'ensemble de cette étude relative aux conditions de la vente par l'État de l'hippodrome de Compiègne à la Société des courses de Compiègne, on peut alors en conclure :

- que la vente n'avait pas besoin d'être au préalable autorisée par une loi, car les parcelles en cause ne constituaient pas une forêt ;

- que la vente pouvait légalement être réalisée sans désaffectation ni déclassement, car les parcelles en cause ne constituaient pas des dépendances du domaine public de l'État ;

- que la vente pouvait être réalisée de gré à gré avec l'occupant historique car les conditions particulières d'utilisation des parcelles justifiaient, en droit, le recours à une telle procédure en application de l'article R 129-5-5° du CDE ;

- que la vente a été réalisée à un prix ne constituant ni une libéralité en faveur de l'acheteur, ni une mauvaise affaire pour l'État ;

- qu'une action de l'État en nullité de la vente devant un tribunal administratif ne pourrait donc être fondée que sur un prix manifestement erroné, action qui au demeurant n'exclurait pas, de la part de l'acheteur, une action réciproque en dommages et intérêts à l'encontre de l'État pour les éventuels préjudices subis du fait de la faute commise par ce dernier à avoir conclu un contrat nul.

Fait à Pau, le 12 juillet 2012

Philippe TERNEYRE

