

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 appartenaient-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 tenter 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'État – 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