

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 ; BJCP 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 ?) ?