

Commune d'ARAGNOUET / Commune de VIGNEC
(décision de transmission de la Cour administrative de Bordeaux du 1^{er} février 2016)

Séance du 9 mai 2016.

Conclusions du Rapporteur Public.

La question que vous pose directement la Cour administrative de Bordeaux, *avant tout conflit*, tient au point de savoir si une *convention amiable* passée entre deux communes de montagne portant sur la cession d'une partie du domaine immobilier privé de l'une, en échange de droits de pacage estivaux, d'imposition locale foncière réduite, d'une rétrocession forfaitaire du montant des recettes de remontées mécaniques et de divers avantages en matière d'emploi réservés et tarifs d'usage des équipements collectifs consentis par l'autre, revêt un caractère administratif ou de droit privé.

*

Le contentieux de fond oppose donc les communes de VIGNEC et ARAGNOUET (65) qui se sont liées, le 25 août 1970, par une convention amiable, modifiée par un avenant du 19 avril 1973, dans le cadre de la création d'une station de sports d'hiver baptisée «Piau-Engaly».

La déclaration d'utilité publique initiale du 26 septembre 1969 prévoyait en effet l'extension du domaine skiable et des équipements collectifs à titre principal sur la commune d'Aragnouet, mais également sur des terrains en bois et landes, à usage de pacage estival, relevant du domaine privé de deux autres communes, celles de Vignec et de Cadeilhan-Tachères.

La procédure d'expropriation a été régulièrement engagée après enquête parcellaire mais la commune d'Aragnouet ne pouvant pas régler immédiatement les indemnités prévisibles, un accord amiable a été trouvé avec sa voisine de Vignec dont il convient de rappeler brièvement l'économie.

Contre la cession pure et simple de ses droits immobiliers dans l'indivision qui la liait à l'autre commune voisine de Cadeilhan-Tachères, la commune de Vignec obtenait, pour ses habitants, divers avantages en nature ou passe-droits substantiels et en outre:

- le versement annuel d'une «subvention de trois mille francs» représentant le montant des impôts fonciers dus par la commune de Vignec au titre des terrains dont elle restait propriétaire sur le territoire de sa voisine,
- le versement par la commune d'Aragnouet d'une redevance annuelle représentant, en dernier lieu, 3% du montant des recettes brutes des remontées mécaniques.

Par une délibération du 27 novembre 2007, le Conseil municipal d'Aragnouet a autorisé son maire en exercice à prononcer la résiliation de cette convention à compter du 31 décembre 2007.

Le recours pour excès de pouvoir contre cette délibération a été rejeté par le Tribunal administratif de Pau puis par la Cour d'appel administrative de Bordeaux le 15 mars 2011.

Sur le fondement de cette résiliation jugée abusive, la commune de Vignec a donc saisi le Tribunal administratif de Pau d'une action indemnitaire, fixant à 4 260 000 € le montant de la somme que devrait lui verser la commune d'Aragnouet à titre compensatoire.

Par un jugement de nature mixte du 29 juin 2012, le T.A. de Pau a :

- décidé que la résiliation de la convention du 25 août 1970 obligeait la commune d'Aragnouet à racheter à la commune de Vignec la «rente foncière» que constituait pour elle le versement annuel d'une fraction du montant des recettes des remontées mécaniques et d'autres avantages en nature,
- ordonné, avant-dire droit, une expertise destinée à évaluer le montant précis de ce «rachat de rente foncière».

C'est de ce contentieux dont était saisie la Cour administrative de Bordeaux lorsque lui sont venus des doutes «sérieux» sur sa compétence qu'elle a articulés autour de deux points:

- 1/la convention du 25 août 1970, passée entre deux collectivités publiques, porte sur la consistance de leur domaine privé. Elle comporte certes des clauses de rétrocession d'usage comme d'intéressement à l'exploitation des remontées mécaniques, mais elle n'a donné naissance qu'à des rapports de droit privé qui pourraient qualifier le Juge judiciaire;
- 2/ cette convention aurait pour cadre général la procédure d'expropriation dont elle a devancé les règles sans pour autant s'en exclure. Le refus nouvellement manifesté de l'exécuter la rattacherait donc naturellement à cette procédure initiale dont elle avait simplement anticipé les effets et conditions, le Juge judiciaire demeurant compétent pour régler l'indemnisation de tous les litiges liés à la dépossession.

C'est sur ce double fondement que la Cour administrative d'appel de Bordeaux a cru devoir vous saisir, au visa de l'article 35 du décret du 27 février 2015, pour s'assurer que cette convention ne se rattachait pas au seul droit privé.

I / OU L'ON VOIT QUE LA GRILLE D'ANALYSE JURIDIQUE DE LA COUR ADMINISTRATIVE DE BORDEAUX DEMEURE INCOMPLETE:

Le questionnement adopté par la C.A.A. de Bordeaux n'est en aucun cas dénué d'intérêt mais les questions posées méritaient sans doute de demeurer au stade d'une première réflexion sur l'action indemnitaire dont elle était saisie, pour mieux être écartées à la lecture de la convention.

Le Tribunal administratif de Pau l'y avait engagée qui, décortiquant cette convention hybride et hors normes usuelles, s'efforçait de lui appliquer d'emblée les règles de la rente foncière civile de l'article 530 du code civil tout en y décelant, à l'évidence, d'autres règles du jeu que les règles civiles.

A / Sur quoi portait exactement cette convention?

A n'en pas douter se trouvait seul engagé, dans le cadre de cette négociation intercommunale, *le domaine privé de la commune de Vignec* . Certes les déclarations d'utilité publique des 26 septembre 1969 et 4 juin 1970, orientaient une partie de ce domaine cédé vers une opération d'aménagement public de tourisme d'hiver mais la consistance rurale et d'élevage de ces terrains n'était pas occultée qui a d'ailleurs donné lieu à une clause de rétrocession d'usage et pacage pour l'estive.

Pour autant, ces déclarations d'utilité publique et la procédure d'expropriation non encore parvenue à son terme n'auraient pu, à elles seules, modifier la teneur privée de cette convention amiable (Cassation, 3ème civile, 21 octobre 1981, n° 80-12.019 et 28 septembre 2005, n° 04-13.558).

La présence de deux collectivités territoriales publiques comme seules parties à cette convention n'y aurait, en soi, rien ajouté (votre décision T.C. 15 novembre 1999, Commune de Bourisp, n° 3144, recueil p.478, ci-après analysée).

Mais si le périmètre et la consistance des parts indivises des terrains cédés ne paraissaient pas ouvrir matière à discussion dans cet ***acte de disposition***, il en allait tout autrement des autres clauses et notamment de celles relatives au prix de la cession et aux conditions de son acquittement.

On l'avait déjà noté, la commune d'Aragnouet ne pouvait ou ne voulait en acquitter directement le prix et a donc accepté deux ***conditions manifestement exorbitantes du droit commun*** pour parvenir au plus vite au résultat souhaité:

- à titre tout à fait dérogatoire, s'agissant de la cession de droits immobiliers, (ainsi que le souligne le Tribunal administratif de Pau en son jugement du 29 juin 2012 en page 3, 2ème §), ***la convention du 25 août 1970 ne portait aucune «indication du prix correspondant aux parts indivises des terrains cédés».***

- de manière tout aussi dérogatoire la Commune d'Aragnouet a consenti, ***sans limite de durée clairement indiquée, une liste conséquente d'avantages en nature pour les habitants de Vignec et concédé deux indemnités forfaitaires annuelles lourdes de sens pour ses propres finances:***

- facilités offertes aux habitants de la commune de Vignec, outre le pacage de leurs animaux en été, pour l'acquisition, la location de terrains urbanisés, accès à certains emplois réservés, tarifs préférentiels pour l'usage des remontées mécaniques de la station créée,

- versement annuel d'une somme représentant 3% du montant des recettes brutes de ces mêmes remontées mécaniques et d'une «subvention» de 3000F complété par un montant égal à celui de l'impôt foncier restant du par la commune de Vignec correspondant aux terres dont elle restait propriétaire sur la commune d'Aragnouet.

Et ce n'est pas sans imagination que le tribunal administratif de Pau a eu recours, pour en analyser la globalité, à la notion de «rente foncière» de l'article 530 du code civil, manifestement peu usitée, dont il est dit: *«toute rente établie à perpétuité pour le prix de la vente d'un immeuble ou comme condition de la cession à titre onéreux ou gratuit d'un fonds immobilier, est essentiellement rachetable».*

B/ Pourrait-on rattacher cette convention résiliée à la procédure d'expropriation initiale?

C'est en résumé la seconde interrogation de la C.A.A. de Bordeaux qui, procédant par soustraction de la convention désormais résiliée régulièrement, ne pense trouver d'autre lien juridique entre les deux communes, pour l'évaluation de leur «différent territorial», que celui de la procédure d'expropriation qui ne les a pourtant jamais concernées pour les terrains en cause.

L'élimination de cette piste de recherche doit être aussi rapide que nette tant elle paraît infondée.

Une confusion a pu naître tenant au statut juridique des biens immobiliers cédés par la commune de Vignec qui étaient inclus dans le cadre d'une indivision avec une autre commune, celle de Cadeilhan-Trachère. Seule cette dernière s'est inscrite jusqu'à son terme dans la procédure d'expropriation pour sa part indivise des biens visés.

A ce titre la part indivise de cette commune a bien fait l'objet d'une ordonnance d'expropriation régulière du 24 mars 1972 mais cette ordonnance s'est nécessairement trouvée cantonnée, dans son objet et sa portée, par la convention amiable du 25 août 1970 qui avait, de plein droit, soustrait à la procédure judiciaire la part indivise de la commune de Vignec sur ces biens.

Un rattachement de «secours» à cette procédure d'expropriation afin d'y puiser les termes d'une indemnisation actuelle de la commune de Vignec sur le fondement de la résiliation de la convention amiable n'aurait au surplus aucun sens compte tenu de l'exécution successive de cette convention pendant plus de trente sept années. Les termes mêmes d'expropriation et d'indemnité à ce titre ne correspondent plus à aucune actualité post-conventionnelle actuelle.

Une nouvelle intervention du juge judiciaire de l'expropriation à ce stade ne s'appuierait à l'évidence sur aucune règle de compétence avérée puisque la «dépossession» était librement consentie et que seules demeurent en jeu les règles propres du contrat auquel l'une des parties a décidé de mettre fin unilatéralement.

Et puisqu'il est question de ce contrat, il est temps de scruter votre jurisprudence pour y rechercher les précédents qui permettront d'orienter votre décision.

II/ DU POIDS DES CLAUSES EXORBITANTES DU DROIT COMMUN:

La question n'est pas nouvelle qui puise ses sources à l'un des grands arrêts du Conseil d'Etat, dit «Granits porphyroïdes des Vosges», C.E. 31 juillet 1912, D. 1916, 3.35 qui s'était prononcé, en négatif, sur la notion de clause exorbitante du droit commun inscrite dans un contrat liant une collectivité publique à une personne privée.

Cette définition a connu des évolutions substantielles qui tendent à mieux cerner, au sein de ces clauses, celles qui déterminent au profit de la personne privée contractante, des prérogatives de puissance publique ou de nature à qualifier son intervention dans le registre de l'intérêt général.

C'est à ce titre que votre décision SA AXA France IARD du 13 octobre 2014, n° 3963 peut être mentionnée qui, analysant les termes d'une convention liant une commune à un club d'aviron auquel était loué, pour une longue durée, un ensemble immobilier destiné à la pratique de ce sport, détermine les critères qui feraient de cette convention un contrat administratif, s'ils étaient remplis:

- l'immeuble en cause n'est pas affecté à l'usage direct du public,
- l'immeuble aménagé pour la pratique de l'aviron ne peut être regardé comme affecté à un service public,
- l'association privée locataire, directement subventionnée sur fonds publics, ne relève pas du contrôle spécifique de la collectivité publique qui lui a consenti le bail et n'exécute pas une mission propre de service public.

Si le dernier critère ne paraît pas concerner notre espèce, en revanche les deux premiers critères rapprochent nettement la convention du 25 août 1970, qui leur est bien antérieure, de la définition du contrat administratif telle que vous l'avez dessinée:

A l'évidence les terrains cédés par la commune de Vignec à sa voisine d'Aragnoet sont affectés directement à l'usage du public de la station de sports d'hiver dite Piau-Engaly et sont, en période hivernale, dédiés à cet usage unique.

De même les pistes constituant le domaine skiable directement issues des terrains cédés peuvent être considérés comme affectés à un service public sportif et de loisirs quelque soit le mode d'exploitation retenu.

A tous égards la notion d'intérêt général colore déjà activement la convention amiable du 25 août 1970, mais il y a sur l'équilibre même ou le déséquilibre des engagements des deux communes d'autres arguments puissants qui renforcent la thèse d'un contrat de pur droit administratif.

Fallait-il que le désir de piloter le projet d'une nouvelle station de sport d'hiver fût si important pour la commune d'Aragnoet qu'il l'ait conduite, à seule fin d'éviter de payer le prix de quelques «arpents de bois et landes», à s'engager sur des termes aussi incertains et lointains qui s'apparentent tous à des clauses exorbitantes du droit commun?

La fiscalité locale est mise à contribution sous la forme d'une quasi-exemption de taxe foncière pour la commune de Vignec qui conserve des terrains de son domaine privé chez sa voisine et retrouve gratuitement l'usage de ses anciens terrains, à l'été, au profit de ses élèves.

Les ressources tirées de l'exploitation des remontées mécaniques, inscrites dans le temps long d'une exploitation touristique, sont prélevées à la source de 1% puis 3% de leur montant brut, au seul profit de la cédante qui ne participe en rien à l'entretien ni au renouvellement de ces équipements (ce qui constitue l'un des griefs de la commune d'Aragnoet dans sa délibération de rupture).

Les avantages personnels pleuvent sur les citoyens de Vignec qui sont à la fois qualifiés sans concours pour des «emplois réservés» sur la station, partiellement exemptés de péage sur les remontées mécaniques et favorisés lors de l'acquisition de surfaces commerciales ou artisanales sur cette même station.....où l'on croirait revenu le temps des «privileges et exemptions» liés au lieu de résidence, forme d'extra territorialité au sein du droit commun confinant à une forme de «paradis fiscal local».

Sans qu'il soit nécessaire de souligner à nouveau que ces privilèges étaient apparemment consentis sans limite de durée, relevant presque d'une transmission personnelle et patrimoniale.

Il n'est aucunement question d'aborder le problème de la licéité de telles clauses dont le seul caractère manifestement exorbitant suffit à lui seul à les écarter du champ d'application des lois civiles usuelles.

Une telle situation ne vous a pas échappé puisque votre Tribunal a déjà eu à en connaître à travers son espèce Commune de Bousrip / Commune de Saint-Lary-Soulan, T.C. 15 novembre 1999, n° 03144 qui présente des caractéristiques très voisines pour ne pas dire identiques puisqu'elle opposait deux communes des Pyrénées engagées dans une même opération de création de la station de sports d'hiver de Saint-Lary.

La motivation retenue mérite d'être citée dans ses considérants les plus significatifs:
«Un contrat conclu entre deux personnes publiques revêt, [disiez-vous,] un caractère administratif, sauf dans le cas où, eu égard à son objet, il ne fait naître que des rapports de droit privé.

Si la cession par une commune de biens immobiliers faisant partie de son domaine privé est en principe un contrat de droit privé, l'existence dans la convention, de clauses exorbitantes du droit commun lui confère un caractère administratif.

Une clause prévoyant notamment comme «prix de la cession» l'accès à demi-tarif aux remontées mécaniques de la station de ski implantée sur le territoire de la commune cessionnaire à certains habitants de la commune cédante et à leurs héritiers limitativement désignés par délibération du conseil municipal a pour objet de conférer à la commune venderesse et à ses habitants des droits et de mettre à la charge de sa cocontractante des obligations, étrangers par leur nature à ceux qui sont susceptibles d'être consentis par quiconque dans le cadre des lois civiles et commerciales.

La demande d'annulation de la vente relève donc de la compétence du juge administratif.»

*

Les «privilèges» consentis par la commune de Saint-Lary-Soulan sont manifestement bien plus «modestes» ceux que la commune d'Aragnouet a cru devoir accorder à sa voisine de Vignec pour la même cause.

On voit mal dès lors, dans la logique de votre analyse de 1999, que ces clauses particulièrement exorbitantes des lois civiles et commerciales ordinaires puissent être soumises à un autre juge que le juge administratif.

PAR CES MOTIFS NOUS CONCLUONS:

La Juridiction administrative est seule compétente pour connaître de l'action indemnitaire de la commune de Vignec qui l'oppose à la commune d'Aragnouet, à la suite de la résiliation de la convention amiable de cession de terrains du 25 août 1970.

