

JURISPRUDENCE COMMENTÉE

- **La cession de l'hippodrome de Compiègne devant le tribunal administratif de Paris,**
Tribunal administratif de Paris, 7 juin 2013,
Syndicat SNUPFEN Solidaires, M. Berger,
conclusions de Katia Weidenfeld,
page 1744
- **Une délégation de tâche de droit public est-elle soumise au droit des marchés publics?,**
Cour de justice de l'Union européenne, 13 juin 2013,
Piepenbrock Dienstleistungen GmbH & Co. KG
c/ Kreis Düren, Stadt Düren,
note de Jean-David Dreyfus,
page 1751
- **La motivation des décisions d'interdiction de retour sur le territoire français,**
Cour administrative d'appel de Versailles, 12 mars 2013,
Mme L.,
conclusions de Claire Rollet-Perraud,
page 1754
- **Algues vertes: la suite d'un feuillet contentieux,**
Tribunal administratif de Rennes, 12 avril 2013,
Département des Côtes-d'Armor,
Cour administrative d'appel de Nantes, 22 mars 2013,
Commune de Tréduder,
Tribunal administratif de Rennes, 29 mars 2013,
Associations Eau et rivières de Bretagne, Bretagne vivante,
note de Hafida Belrhali-Bernard,
page 1758
- **Nouvel échec des départements pour obtenir le financement par l'Etat de dépenses sociales,**
Conseil d'Etat, 1^{er} mars 2013,
Maison départementale des personnes handicapées de la Côte-d'Or,
note de Hervé Rihai,
page 1764

BIEN

La cession de l'hippodrome de Compiègne devant le tribunal administratif de Paris

Contrairement aux conclusions du rapporteur public, le tribunal administratif de Paris a estimé que le Syndicat national unifié des personnels des forêts et de l'espace naturel et un agent forestier n'avaient pas intérêt à agir contre l'arrêté autorisant la cession de l'hippodrome et du golf de Compiègne. De fait, il ne s'est pas prononcé sur le fond de l'affaire.

Tribunal administratif de Paris, 7 juin 2013,
Syndicat SNUPFEN Solidaires, M. Berger,
n° 121523717-2

DOMAINE - Domaine privé - Cession - Forêt - Hippodrome de Compiègne

PROCÉDURE CONTENTIEUSE - Règle générale de procédure - Intérêt pour agir - Syndicat de fonctionnaires

CONCLUSIONS de Katia Weidenfeld, rapporteur public

Située en Picardie, la forêt de Compiègne est la troisième forêt domaniale métropolitaine avec 14 417 hectares. Traversée par de nombreuses routes, elle abrite plusieurs clairières, telle celle de Rethondes où le maréchal Foch a reçu les plénipotentiaires allemands le 11 novembre 1918, et constructions, tel le château de Pierrefonds ou celui de Compiègne. L'hippodrome et le golf se sont installés dans la plaine du Putois, au nord ouest de la forêt, à la fin du XIX^e siècle. A partir de 1891, la société des courses de Compiègne, association à but non lucratif et à objet hippique, exploite l'hippodrome et, en 1896, un golf est installé sur une partie du champ de courses et sur un terrain de manœuvres utilisé jusque-là par les autorités militaires.

D'abord sous-locataire de la ville, la société des courses de Compiègne bénéficie dès le début du XX^e siècle de conventions d'occupation domaniale accordées à titre onéreux par l'Etat, représenté, après 1966, par l'Office national des forêts; une partie du terrain est sous-louée à la société du golf, autre association à but non lucratif.

Dans les années 2000, la société des courses de Compiègne manifeste son souhait d'acquérir le terrain mais cette demande échoue; la convention d'occupation est renouvelée, en novembre 2003, moyennant une redevance de 37 000 € révisable à la hausse. En 2006, une seconde proposition d'acquisition est formulée, mais sans succès; la convention est seulement prorogée jusqu'en 2021 avec un régime de redevance identique (soit 43 343 € en 2009).

Le 15 mai 2009, la société des courses manifeste à nouveau son intérêt pour l'opération. La marche rapide que suit le projet dans un premier temps est entravée un temps par l'opposition du ministère de l'agriculture, selon lequel l'hippodrome fait « partie

intégrante de la forêt domaniale de Compiègne ». Finalement, le différend est arbitré en faveur du ministre du budget qui prend, le 16 mars 2010, un arrêté (non publié) autorisant la cession amiable par l'Etat des trois parcelles cadastrales n° 1027, 1214 et 1520 de la forêt de Compiègne. C'est cette décision que le Syndicat national unifié des personnels des forêts et de l'espace naturel (SNUPFEN) et M. Berger vous demandent d'annuler.

L'acte de vente a été régularisé dès le lendemain par acte sous seing privé conclu avec la société des courses de Compiègne.

La question cruciale de la recevabilité de la requête

Une requête présentée au nom d'un syndicat de fonctionnaires

Celui-ci invoque d'abord une lésion de son intérêt propre

Au-delà de ses missions proprement syndicales, l'objet du SNUPFEN est, aux termes de l'article 3 de ses statuts, « d'unir tous les personnels des forêts [...] dans un étroit sentiment de fraternité et de solidarité pour déterminer en commun les voies et les moyens propres à l'amélioration [...] de la gestion rationnelle et de la conservation du patrimoine forestier et de l'espace naturel ». Or, vous dit le requérant, la décision attaquée, qui emporte aliénation d'une partie du domaine forestier, ne va pas dans le sens de la conservation du patrimoine forestier.

Une aliénation est, en effet, par nature antinomique de conservation. Et il semble bien difficile de tenir compte de la remarque ministérielle selon laquelle le produit de la cession a été consacré à l'achat de parcelles réellement boisées. D'une part, la recevabilité d'une requête ne peut s'apprécier au vu de faits postérieurs. D'autre part, l'annulation de la décision litigieuse n'impliquerait pas nécessairement l'abandon du projet de vente et de réemploi du prix dans l'achat de surfaces boisées; elle emporterait seulement obligation de vendre les biens selon la procédure légalement fixée.

On pourrait cependant se demander si la généralité de l'objet du syndicat requérant et le caractère national de son champ d'action ne font pas obstacle à la reconnaissance d'une qualité pour agir contre une mesure qui n'a d'effet que dans une aire géographique très limitée (v. par ex. CE 29 avr. 2002, *Association En toute franchise*, req. n° 227742, Lebon). En effet, selon la jurisprudence, une personne morale « dont l'intérêt collectif pris en charge [...] est trop étendu par rapport à l'objet de la décision contestée ne justifie pas d'un intérêt à agir » (R. Chapus, *Droit du contentieux administratif*, n° 576, 2°).

Cette adéquation s'apprécie *ratione materiae* et *ratione loci*.

Ratione materiae, la jurisprudence précitée conduit à exclure la recevabilité d'une requête formée par une association dont l'objet est beaucoup trop ample par rapport à la décision attaquée (par. ex. CE 30 sept. 1983, *Association SOS défense*, req. n° 24468, Lebon 776). Mais en l'espèce, tel ne me semble pas être le cas: contester une aliénation me paraît entrer directement dans le cadre des actions destinées à la conservation du patrimoine.

Ratione loci, la jurisprudence fait obstacle à ce que des associations dont le champ d'intérêt est national contestent des décisions ayant une portée purement locale. Mais en l'espèce, la forêt de Compiègne me paraît avoir un rayonnement qui dépasse le niveau local. Le syndicat requérant fait, par ailleurs, valoir que l'aliénation litigieuse pose des questions de principe dont la solution pourrait avoir des incidences sur d'autres parcelles, ce qu'ont également relevé certains commentateurs (par. ex. AJDA 2013. 73). Enfin, la rigueur du critère géographique est parfois atténuée (ainsi, s'agissant

des associations professionnelles, CE 12 déc. 2003, *USPAC CGT-Syndicat CGT des personnels des affaires culturelles*, req. n° 239507, Lebon; AJDA 2004. 199, chron. F. Donnat et D. Casas; D. 2005. 26, obs. P.-L. Frier, et 34; RFDA 2004. 322, concl. G. Le Chatelier). Vous avez vous-mêmes, dans certaines hypothèses, limité l'exigence d'une adéquation entre le champ géographique embrassé par l'association et les répercussions locales de la mesure attaquée: par jugement du 24 janvier 2013, la recevabilité du recours d'une association de défense de l'industrie gazière à compétence nationale contre un arrêté interdisant le chauffage au gaz des terrasses de Paris a ainsi été admise (TA Paris, *Comité français du butane et du propane et autres*, req. n° 1119742).

La requête du SNUPFEN peut ainsi être regardée comme recevable à raison de l'objet statutaire de conservation du patrimoine forestier mentionné à l'article 3 de ses statuts.

Le requérant invoque ensuite sa mission de défense des intérêts des travailleurs forestiers

L'appréciation de cet intérêt à agir doit être replacée dans le cadre de la jurisprudence sur l'intérêt pour agir des fonctionnaires contre les mesures d'organisation du service.

Comme vous le savez, une association professionnelle n'a, en principe, pas intérêt à agir contre de telles mesures.

Reste toutefois que la jurisprudence a tracé des exceptions au principe en reconnaissant l'intérêt pour agir des fonctionnaires contre des décisions portant atteinte aux prérogatives statutaires des fonctionnaires (CE 11 déc. 1903, *Lot*, req. n° 10211, Lebon), aux prérogatives attachées à l'exercice de leurs fonctions (CE 7 déc. 1956, *Dame de Lescluse du Fresno*, Lebon 466), ou qui affectent leurs conditions d'emploi ou de travail (CE 23 juill. 2003, *Syndicat SUD travail*, req. n° 228361, Lebon 342; CE 28 déc. 2005, *Syndicat des greffiers de France*, req. n° 270237, Lebon; CE 27 avr. 2011, *Syndicat national CGT des agents de la concurrence, de la consommation et de la répression des fraudes*, req. n° 312368, Lebon; AJDA 2011. 1288).

En l'espèce, la décision attaquée ne porte assurément pas atteinte aux prérogatives statutaires des agents de l'ONF. Mais les deux autres cas de recevabilité ne peuvent-ils être mobilisés?

Examinons-les successivement.

• La mesure attaquée porte-t-elle atteinte aux prérogatives des agents des forêts?

La notion de prérogatives attachées à l'exercice des fonctions est, traditionnellement, entendue de manière stricte (v. CE 13 janv. 1993, *Syndicat national autonome des policiers en civil*, req. n° 88531, Lebon, qui l'écarte s'agissant du port, ou non, de l'uniforme dans le cadre des enquêtes).

Cette interprétation restrictive est cependant tempérée dans deux hypothèses.

La première concerne certaines catégories d'agents publics, en raison de leur tradition d'indépendance: ainsi pour les chefs de services hospitaliers – recevables à contester la délibération du conseil d'administration du centre hospitalier créant un centre spécialisé dans la pratique des IVG (CE 8 janv. 1982, *Lambert*, req. n° 18237, Lebon 17); pour les enseignants – recevables à contester la création d'une unité d'enseignement et de recherche (CE 10 nov. 1978, *Chevallier*, req. n° 00137, Lebon 438) ou pour les magistrats – recevables à contester un décret modifiant le code de procédure pénale et ayant une incidence sur les attributions des juges de l'application des peines (CE 4 mai 1979, *Comité d'action des prisonniers*, req. n° 00096, Lebon; v. aussi récemment CE 28 déc. 2005, *Union syndicale des magistrats administratifs*, req. n° 274527, Lebon; AJDA 2006. 12 et 940, note J.-M. Pontier; CE 30 janv. 2013, *Syndicat de la magistrature*, req. n° 354407, Lebon; AJDA 2013. 266).

Ce traitement particulier accordé à certains agents publics s'explique, selon le président Genevois dans ses conclusions sur l'arrêt

Dr Lambert, par l'« adhérence exceptionnelle entre l'agent et la fonction » dans le cas des enseignants, des médecins et des magistrats. C'est parce que le principe hiérarchique, qui justifie la jurisprudence sur l'intérêt pour agir des fonctionnaires, ne trouve pas à s'appliquer aussi fortement dans le cas de ces personnels auxquels une certaine indépendance est reconnue, que leur intérêt à agir est plus largement mesuré.

La pertinence des conséquences attachées à cette distinction entre les fonctionnaires qui se réalisent par leurs fonctions et ceux qui se contentent d'exécuter des ordres pourrait être débattue. Dans ses conclusions sur l'arrêt *Syndicat national des personnels administratifs des lycées et établissements secondaires* (18 avr. 1975), le président Théry relevait d'ailleurs « qu'il serait vain sans doute de prétendre trouver dans cette jurisprudence plus de rigueur que dans les notions sur lesquelles elle repose ».

Au-delà de ces fonctionnaires, dont les missions sont, selon le Conseil d'Etat, métissées par l'exercice d'une profession quasi libérale, la jurisprudence restrictive quant à l'intérêt à agir des agents publics connaît une deuxième limite.

En effet, les « prérogatives attachées à l'exercice des fonctions », qui peuvent être défendues par voie juridictionnelle, sont également largement mesurées pour les agents des établissements publics ou des sociétés de droit privé sous tutelle. Comme le notait Rémy Schwartz dans ses conclusions sur l'arrêt d'assemblée du 3 mars 1993, *Comité central d'entreprise de la Seita* (req. n° 132993), « la jurisprudence a toujours admis libéralement les recours des membres du personnel et de leurs syndicats contre des décisions de l'autorité de tutelle affectant l'entreprise dès lors que la mesure est susceptible d'avoir une incidence sur ces agents » (AJDA 1993. 199). En effet, lorsque la mesure concerne un établissement public, le recours en excès de pouvoir formé à son encontre ne met pas en cause le pouvoir hiérarchique – que protège la jurisprudence traditionnelle –, mais l'autorité de tutelle.

Un agent a ainsi intérêt à agir pour contester la transformation de l'établissement public administratif en établissement public industriel et commercial, alors que cela n'avait aucune incidence sur le statut du personnel (CE 29 janv. 1965, *L'Herbier*, req. n° 56015, Lebon 60). De la même manière, une association syndicale est recevable à contester la création d'un nouvel établissement public industriel et commercial englobant le musée de la musique auparavant intégré au conservatoire national supérieur de la musique et de la danse – ce qui affectait la situation d'agents (en nombre limité) jusqu'alors rattachés au conservatoire, mais sans pour autant modifier leur statut (v. concl. Schwartz sur CE 26 mai 1995, *Syndicat général des affaires culturelles CFDT et Syndicat général des affaires culturelles CGT*, req. n° 145749, Lebon). Le syndicat des personnels de l'INRA a semblablement intérêt à contester un texte autorisant l'INRA à prendre des participations dans des sociétés privées et à créer des filiales, les conséquences sur les personnels étant pourtant assez indirectes (CE 11 oct. 1985, *Syndicat général de la recherche agronomique CFDT*, req. n° 28106, Lebon).

Or, l'Office national des forêts est un établissement public à caractère industriel et commercial. Comme nous le verrons dans un instant, la mesure contestée a, d'une part, une incidence sur l'établissement en lui-même dont elle réduit les recettes (de 40 000 € par an environ) et est, d'autre part, susceptible d'avoir une incidence sur les agents de cet établissement dès lors qu'elle leur ôte certaines attributions et impliquera nécessairement un redéploiement des missions de certains personnels, voire la suppression d'un poste.

Par ailleurs, les requérants vous expliquent que la décision attaquée, par la question de principe sous-jacente, pourrait être le premier pas d'un mouvement de privatisation des forêts, par des ventes « à la découpe » et sans contrôle du Parlement. Or, pour

apprécier l'intérêt à agir d'un syndicat, la jurisprudence s'attache non seulement aux effets directs de la mesure mais aussi à l'impulsion qu'elle donne à un mouvement destiné à modifier les modalités de fonctionnement de l'établissement public. M^{me} Latournerie, dans ses conclusions sur l'arrêt du 24 novembre 1978, *Union nationale des syndicats de l'énergie nucléaire et de la recherche et des industries connexes CGT-FO* (req. n° 2150), estimait que l'intérêt à agir de cette union et du syndicat national du personnel de l'énergie atomique CFDT contre un décret autorisant le CEA à créer une société filiale ne faisait aucun doute. Pour le justifier, elle relevait que ce texte faisait partie d'un processus qui conduirait au transfert de certaines activités de l'établissement public à une société privée ; c'est ainsi à l'aune des conséquences de ce transfert – que ne prévoyait pourtant pas le texte attaqué – qu'était apprécié l'intérêt à agir du syndicat.

Notre espèce me paraît très comparable. La vente de l'hippodrome de Compiègne ne peut en effet être isolée du mouvement plus général de cessions qui atteint le domaine dont la gestion est confiée à l'Office national des forêts. En application de la jurisprudence précitée, la recevabilité de la requête me semble devoir être retenue.

• La mesure affecte-t-elle les conditions d'emploi des agents ?

Le syndicat relève par ailleurs que la décision attaquée affecte les conditions d'emploi ou de travail des agents forestiers.

Il vous explique en effet que la convention d'occupation domaniale précédemment conclue entre l'Etat, représenté par l'ONF, et la société des courses de Compiègne accordait aux agents des avantages et des missions de contrôle sur les parcelles concernées, que la décision litigieuse leur retire.

Les droits et prérogatives accordés à l'ONF par la convention étaient en effet nombreux.

Ainsi l'accord de l'ONF devait être sollicité pour l'organisation de réunions, cérémonies ou manifestations sur le terrain pour une durée supérieure à 48 heures. De même, toute apposition de publicité à l'extérieur du terrain était soumise à l'agrément de l'ONF (art. 12). Le régisseur, chargé d'assurer en permanence la surveillance et l'entretien des installations et abords du terrain occupé, devait être agréé par l'ONF préalablement à son entrée en fonction.

La convention fixait les entrées d'accès au terrain et soumettait à l'accord de l'ONF (en plus de l'architecte des bâtiments de France) les modifications apportées à la signalisation, aux dispositions d'accès ainsi qu'aux portails.

L'article 13 prévoyait la visite d'agents de l'ONF auxquels devaient être présentés tous les arbres existants sur le terrain et ses abords. La réalisation des travaux d'égoutage devait également être contrôlée par l'ONF, auquel revenait encore la définition des travaux nécessaires à assurer la pérennité des peuplements tels que prévus par l'aménagement de la forêt de Compiègne. L'ONF se réservait, en outre, « en tout temps, le droit de procéder ou faire procéder à l'exploitation des bois, chablis, arbres dépérissant existants sur ou en bordure du terrain objet de la présente convention ».

L'article 14 exigeait la présence d'un agent de l'ONF pour détruire les terriers ou les rabouillères qui se formeraient sur les terrains.

L'article 16 prévoyait que le bénéficiaire serait tenu d'exécuter à toute réquisition des services de l'ONF les travaux nécessaires à l'entretien des espaces concédés. L'article 17 soumettait toute modification du site à l'autorisation préalable, expresse et écrite de l'ONF.

Enfin, l'article 18 prévoyait que les agents assermentés de l'ONF pourraient pénétrer dans les lieux pour y procéder à l'exercice de leur mission de surveillance réglementaire, exécuter les opérations sylvicoles et contrôler la bonne exécution des conditions de l'autorisation.

La perte de ces missions, impliquée par l'aliénation des parcelles, peut-elle être regardée comme affectant les conditions d'emploi et de travail des personnels concernés ?

On peut certes relever que les conséquences de la vente sont purement territoriales et n'ont pas d'incidence sur les prérogatives, en elles-mêmes, des agents de l'ONF qui continuent à s'exercer, à l'identique, sur les autres parcelles de la forêt de Compiègne.

Néanmoins, une mesure peut affecter les conditions d'emploi et de travail même lorsque ses effets portent seulement sur le territoire d'exercice des fonctions : ainsi la décision qui conduit des inspecteurs du travail à intervenir sur le territoire de deux départements, alors qu'ils ne sont normalement conduits à intervenir que sur le territoire d'un seul département, affecte leurs conditions d'emploi et de travail (CE 4 mars 2009, *Union nationale des affaires sociales CGT*, req. n° 305886, Lebon ; AJDA 2009, 456). Symétriquement, la mesure qui conduit à exclure certains secteurs ou certaines thématiques de la compétence d'une section géographique d'inspection du travail pour les confier à une autre section modifie les conditions d'emploi et de travail des inspecteurs du travail (CE 27 avr. 2011, *Syndicat national unitaire travail emploi formation insertion [SNU TEF]*, req. n° 334041, Lebon ; AJDA 2011, 875).

A cette restriction du lieu d'exercice des prérogatives des agents de l'ONF impliquée par la décision attaquée s'ajoute une modification de leurs conditions d'emploi.

En effet, la convention d'occupation domaniale accordait certains avantages spécifiques aux agents de l'ONF. Ainsi, l'article 21 prévoyait que le directeur de l'agence régionale de Picardie de l'ONF, le responsable du service foncier de l'ONF, le responsable de l'unité territoriale de l'ONF et leurs principaux collaborateurs bénéficiaient de cartes personnelles et permanentes d'entrée aux courses donnant accès au pesage. Il fixait en outre à 20 % minimum la réduction dont les personnels de l'ONF devaient bénéficier sur les consommations et repas pris au restaurant de l'hippodrome et imposait que leur soit appliqué le tarif membre sur le restaurant du golf.

Or, la fourniture gratuite ou à tarif préférentiel de biens ou de services constitue un avantage en nature, en principe inclus – sauf tolérance de la doctrine – dans le revenu imposable, au même titre que les traitements et salaires. Le droit du travail mentionne d'ailleurs les avantages en nature parmi les « conditions d'emploi » qui peuvent donner lieu à contrôle (art. L. 8271-11 C. trav.).

Et l'objection tirée de ce que la décision attaquée ne revient qu'incidemment sur ces avantages – puisqu'elle ne met fin qu'indirectement à la convention – ne me paraît pas pouvoir être retenue. En effet, pour apprécier l'intérêt à agir d'un requérant, la jurisprudence s'en tient à comparer la situation issue de la décision à celle préexistante. Or, en l'espèce, il est incontestable que la vente met fin à la convention d'occupation domaniale, et partant à la situation résultant de ses stipulations.

La requête est également présentée au nom de M. Philippe Berger

M. Berger agit en tant que citoyen

Sa démarche s'inscrit dans le principe de contrôle citoyen, formulé tant par l'article 2 de la Charte de l'environnement – toute personne a le devoir de prendre part à la préservation et à l'amélioration de l'environnement – que par l'article L. 110-2 du code de l'environnement, qui en reprend le propos.

Toute personne souhaitant contester la légalité d'une décision prise dans le domaine de l'environnement n'a cependant pas intérêt à agir (CAA Douai, 4 juin 2008, *M. et Mme Nowacki*, req. n° 07DA1302). Reste que cette volonté du législateur de promouvoir un contrôle

citoyen en matière d'environnement me paraît devoir inciter à adopter une interprétation souple des critères jurisprudentiels de recevabilité en la matière.

M. Berger se prévaut de sa qualité de contribuable

Néanmoins, selon une jurisprudence constante, la qualité de contribuable de l'Etat ne confère pas un intérêt suffisant à agir contre une décision entraînant des dépenses budgétaires.

M. Berger invoque sa qualité d'agent de l'ONF

Il vous dit en effet être ainsi privé de la réduction d'au moins 20 % sur les consommations et repas qu'il souhaiterait prendre au restaurant de l'hippodrome et du tarif membre dont il pourrait se revendiquer auprès du restaurant du golf.

Dès lors que M. Berger est, de par son statut, susceptible de bénéficier de ces privilèges – et même s'il n'est pas établi qu'il en bénéficie effectivement –, il a une vocation particulière à en user. De fait, il doit être regardé comme ayant intérêt à agir contre une décision l'en privant (v. CE 14 févr. 1958, *Abisset*, Lebon 98).

Sur ces différents terrains, si la recevabilité peut être discutée, elle peut aussi être admise, sans véritable innovation jurisprudentielle.

[...]

La qualification juridique des biens aliénés

Plusieurs moyens doivent vous conduire à qualifier juridiquement les biens aliénés. Si leur appréhension peut être délicate, leur solution me paraît peu matière à douter.

Les parcelles cédées relevaient-elles du domaine public de l'Etat ?

Les requérants relèvent que, lorsque la destination principale d'un bois ou d'une forêt est l'ouverture au public, et non l'exploitation économique, et lorsque des aménagements spéciaux ont été effectués en vue de cette affectation, une forêt peut relever du domaine public de l'Etat.

Il est vrai que le Conseil d'Etat en a jugé ainsi s'agissant du bois de Vincennes (CE 14 juin 1972, *Eidel*, req. n° 84967, Lebon 442) ou du bois de Boulogne (CE 23 févr. 1979, *Gourdain*, req. n° 04987, Lebon 78). Mais désormais, l'article L. 2212-1 du code général de la propriété des personnes publiques dispose que « font également partie du domaine privé les bois et forêts des personnes publiques relevant du régime forestier ».

Or, comme nous allons avoir l'occasion de le redire, le décret n° 95-622 du 6 mai 1995 a inclus la forêt de Compiègne, y compris les biens litigieux, dans les forêts de l'Etat relevant du régime forestier. Vous devrez donc, à mon sens et sans hésitation, reconnaître l'inclusion des parcelles aliénées dans le domaine privé de l'Etat.

Juger dans un sens contraire vous mettrait d'ailleurs en contradiction, d'une part, avec le jugement de votre tribunal en date du 10 février 2012 (*Syndicat national des personnels administratifs de l'ONF*), d'autre part, avec le juge judiciaire (CA Amiens, 21 juin 2012, RG n° 11/01893).

Les biens cédés constituaient-ils une forêt au sens de l'article L. 3211-5 du CGPPP ?

Aux termes de cet article, « les bois et les forêts domaniaux ne peuvent être aliénés qu'en vertu d'une loi ».

Le ministre, par l'intermédiaire de la consultation juridique sollicitée auprès du professeur Terneyre, estime cependant que cet article ne s'applique pas : selon lui, les immeubles cédés ne constituent pas un bois ou une forêt domaniale, au sens de l'article précité.

...

Il reconnaît que le décret du 6 mai 1995, pris en application de l'article L. 121-2 du code forestier, les a inclus dans les « forêts et terrains à boisier ou à restaurer appartenant à l'Etat » dont la gestion est confiée à l'Office national des forêts. Mais il estime impossible d'en déduire qu'il s'agit de « bois et forêts », au sens de l'article L. 3211-5 du CGPPP, dès lors que les zones en cause ne sont pas, ou peu, plantées.

Vous observerez d'abord que la seule circonstance que les espaces en cause ne soient pas plantés et ne soient donc pas des forêts au sens technique ou littéral du terme, ne fait pas obstacle à l'application du régime forestier. La lettre du code forestier – tant à l'article L. 111-1 2° (qui définit le champ d'application du régime forestier) qu'à l'article L. 121-2 (qui détermine la liste des biens dont l'ONF est chargé) – inclut expressément les terrains destinés à être reboisés, lesquels ne constituent pas une « vaste étendue de terrain peuplée principalement d'arbres ». Dans le Répertoire Dalloz consacré au « Domaine forestier. Administration », Michel Lagarde note ainsi que la législation forestière s'applique également aux clairières ainsi qu'aux terrains qui par leur situation sont considérés comme des dépendances de la forêt, qu'ils se situent à l'intérieur de celle-ci ou à sa périphérie, et aux terrains qui en constituent des accessoires indispensables (chemins de vidange ou maisons forestières, par. ex.) (v. § 96). A l'appui de cette position, l'auteur du fascicule cite l'arrêt du Conseil d'Etat du 23 octobre 1987, *Ministre du budget c/ Huart* (req. n° 72419, Lebon), qui, statuant en matière fiscale, ne prend cependant pas position sur ce point, même s'il ne dénie pas que la qualification de bois s'applique à l'ensemble, y compris la clairière. On peut en revanche relever l'arrêt *M^{me} Dusch* du 24 mars 1989 (req. n° 73218) dans lequel le Conseil d'Etat, pour déterminer la contenance d'un bois – au sens du code forestier –, prend en considération les aménagements de celui-ci, c'est-à-dire la zone occupée par l'habitation et ses dépendances et une clairière. Ainsi, le droit ne limite pas la forêt aux seuls espaces effectivement plantés mais y inclut les zones accessoires.

Mais cette remarque me paraît de faible portée au regard du fait que les parcelles cédées – quand bien même n'étaient-elles pas, ou peu, plantées – étaient comprises dans ce que le décret du 6 mai 1995 a désigné comme des « forêts ».

La consultation du professeur Terneyre s'efforce d'escamoter la difficulté, mais je ne suis pas sûre d'en suivre correctement le raisonnement, ou plutôt, il me semble permis d'hésiter entre deux interprétations.

Peut-être le professeur Terneyre entend-il soutenir que le décret de 1995 aurait dû exclure l'hippodrome et le golf. On peut en douter... Mais en tout état de cause, l'aliénation n'aurait pu intervenir qu'après la modification de ce décret pour fixer correctement l'étendue de la forêt appartenant à l'Etat. Insistons à cet égard sur le fait que ce décret ne se contente pas de soumettre les parcelles litigieuses au régime forestier, comme semble le soutenir le ministre. Intervenant en application de l'article L. 121-2 du code forestier, il reconnaît également l'inclusion des biens litigieux dans la « forêt appartenant à l'Etat » – autrement dit, la forêt domaniale – de Compiègne. La convention portant autorisation d'occupation domaniale de 2003 désigne d'ailleurs les parcelles litigieuses comme situées « en forêt domaniale de Compiègne ».

Mais la consultation qui vous est présentée doit peut-être être comprise dans un sens plus radical : son propos serait que les « bois et forêts de l'Etat » visés par le code général de la propriété des personnes publiques (art. L. 3211-5) ne sont pas les mêmes que les « forêts [...] appartenant à l'Etat » visées par le code forestier, dans sa rédaction alors applicable (L. 121-2). La qualité de « bois et forêts

de l'Etat », au sens du premier texte, résulterait d'éléments de fait, indépendants de la qualification juridique opérée par l'inscription – par décret – sur la liste prévue par l'article L. 121-2. Néanmoins, s'agissant de notions qui ne sont définies dans aucun de ces deux codes – et qui empruntent le même vocable « forêt » –, une telle différenciation serait curieuse.

Elle conduirait à la plus grande incertitude juridique. Une forêt domaniale, pour l'application du code forestier, pourrait ne pas l'être pour l'application du code général de la propriété des personnes publiques ? Plus exactement, la distinction ne serait que partielle : en effet, une forêt domaniale, au sens du code forestier, serait bien une forêt publique, au sens de l'article L. 2212-1 du CGPPP et, de fait, relèverait du domaine privé, mais ne serait pas nécessairement une forêt de l'Etat, au sens de l'article L. 3211-5 du même code, qui exige l'intervention d'une loi pour l'aliéner. Cette analyse ne me paraît pas soutenable. Les deux articles du CGPPP (L. 2212-1 et L. 3211-5) ne peuvent pas être déconnectés : sans doute le rattachement au domaine public a-t-il été exclu pour donner une souplesse de gestion patrimoniale à l'Etat, mais celle-ci est symétriquement limitée par l'exigence d'une loi pour procéder à l'aliénation des forêts domaniales.

Une telle déconnection des deux concepts – la « forêt [...] de l'Etat » de l'article L. 3211-5 du CGPPP et la « forêt [...] appartenant à l'Etat » de l'article L. 121-2 du code forestier – ne s'inscrirait en outre pas dans le fil des très rares décisions jurisprudentielles concernant la question. L'inclusion dans une forêt domaniale implique, en principe, la soumission à l'article L. 62 du code du domaine de l'Etat, devenu L. 3211-5 du CGPPP (CE 9 nov. 1979, *Ministre de l'agriculture et Société d'aménagement de la côte de Monts c/ Association pour la défense de l'environnement en Vendée*, req. n° 04428, Lebon).

La recodification du droit forestier – qui n'était pas entrée en vigueur à la date de la décision attaquée et qui, sur ce point, ne paraît pas innover – établit d'ailleurs clairement la connexion entre les deux textes : le nouvel article L. 213-1 du chapitre III « Bois et forêts de l'Etat » dispose que : « Conformément aux dispositions de l'article L. 3211-5 du CGPPP, les bois et forêts de l'Etat ne peuvent être aliénés qu'en vertu d'une loi ou, par dérogation, dans les cas et conditions définis au même article ».

Sans qu'il soit besoin, me semble-t-il, de vous prononcer sur la notion juridique de forêt, vous pourrez ainsi considérer que, dès lors qu'il résulte du décret de 1995 que les biens en cause sont inclus dans la forêt domaniale de Compiègne (dont la gestion a été confiée à l'ONF), leur aliénation était soumise aux dispositions de l'article L. 3211-5 du CGPPP.

La parcelle en cause entraine-t-elle dans le champ de l'exception de l'article L. 3211-5 du CGPPP ?

Si vous me suivez sur ce point, il faudra vous demander si l'aliénation litigieuse entre dans le champ de l'exception pour les « petits bois » prévue par l'article L. 3211-5 du CGPPP.

L'histoire de l'article L. 3211-5 du CGPPP est assez bien connue. Dès 1364, le serment prononcé par le roi, Charles V, à l'occasion de son sacre comporte l'engagement de ne pas aliéner les forêts de la Couronne. Codifié par l'édit de Moulins de 1566, le principe est inscrit dans l'ordonnance de 1669 sur le fait des eaux et forêts. Dans un contexte de nationalisation des biens du clergé en vue de leur revente, la protection des bois et forêts – dont la superficie a doublé en quelques mois – est rappelée par l'Assemblée constituante. Dès le mois de décembre 1789, « les arbres, bois et forêts sont placés sous la protection de la Nation ».

La loi des 6-23 août 1790 excepte les grandes masses de bois et forêts nationales de l'aliénation des biens nationaux; seuls pourront être vendus et aliénés « suivant les formes prescrites » par les décrets relatifs aux ventes des biens nationaux les « bocquets [...] les parties de bois nationaux éparses, absolument isolées et éloignées de mille toises des autres bois d'une grande étendue, qui ne pourraient pas supporter les frais de gardes et qui ne seront pas nécessaires pour garantir les bords des fleuves, torrens et rivières [...] pourvu qu'ils n'excèdent point la contenance de cent arpens » (art. 2).

Ce faisant, la Constituante excluait qu'une vente de forêt intervienne « sans procédure spéciale » mais elle n'entendait pas restreindre le droit d'aliéner du pouvoir législatif souverain. C'est ainsi qu'une loi du 2 nivôse an IV autorise la vente des bois dépendant des domaines nationaux d'une contenance inférieure à 300 arpents forestiers (soit environ 15 000 ares).

Le principe d'une autorisation législative reste affirmé après que les bois de l'Etat sont affectés à la Caisse d'amortissement: l'article 143 de la loi du 25 mars 1817 dispose en effet que « tous les bois de l'Etat sont affectés à la caisse d'amortissement, à l'exception de la quantité nécessaire pour former un revenu net de 4 millions de rente, dont il est disposé, par le roi, pour la dotation des établissements ecclésiastiques ». L'article 145 précise que la caisse d'amortissement ne peut aliéner les bois affectés à sa dotation qu'en vertu d'une loi; elle est seulement autorisée à mettre en vente, à partir de 1818, jusqu'à concurrence de 150 000 hectares de bois en se conformant aux formalités établies pour la vente des propriétés publiques. Mais l'exception pour les « petits bois » disparaît durablement.

L'exigence d'une loi pour aliéner les bois domaniaux est rappelée dans la discussion du code forestier de 1827, lequel confirme d'ailleurs que la construction de maisons, d'usines ou d'autres bâtiments – qui suppose un défrichement – n'exclut pas le terrain d'assiette du bois ou de la forêt au sein duquel il se trouve (art. 151 et s.).

Lors de la première codification du droit du domaine de l'Etat en 1957, la nécessité d'une loi pour aliéner les bois et forêts domaniaux est inscrite à l'article L. 104 (devenu L. 62 après les décrets du 14 mars 1962). Le code renoue avec le texte révolutionnaire en prévoyant une exception pour les « petits bois », définis comme ceux ayant une contenance moindre de 150 hectares et éloignés d'un kilomètre au moins des autres bois et forêts d'une grande étendue. Le CGPPP reprend ce principe à l'article L. 3211-5, mais la règle objective de l'éloignement de 1 km des autres bois et forêts n'y est pas mentionnée.

Le nouvel article L. 3211-5 permet-il pour autant la vente « à la découpe » des bois et forêts, du moment que la parcelle aliénée est inférieure à 150 ha? Je ne le crois pas. Cette interprétation est contraire à la lettre du texte qui ne permet que l'aliénation des « bois et forêts [...] d'une contenance inférieure à 150 hectares » (et non des parties des bois et forêts d'une telle contenance). En outre, si la codification de 2006 n'est pas intervenue à droit constant, le régime de l'aliénation des bois et forêts ne fait pas partie des dispositifs pour lesquels les codificateurs ont envisagé d'opérer des modifications substantielles (v. rapport au président de la République relatif à l'ordonnance n° 2006-460 du 21 avril 2006 relative à la partie législative du CGPPP); d'ailleurs, il est vraisemblable qu'une disposition qui autoriserait la vente à la découpe des forêts excéderait le champ de l'habilitation législative: il convient donc d'en effectuer une interprétation neutralisante.

Dès lors que la forêt domaniale de Compiègne a une contenance supérieure à 150 hectares, l'aliénation litigieuse ne pouvait intervenir sans être autorisée par une loi.

Deux autres moyens délicats concernent la procédure d'aliénation

La cession pouvait-elle être effectuée de gré à gré, sans publicité préalable?

En application de l'article R. 129 du code du domaine de l'Etat, en vigueur à la date de la décision litigieuse, l'aliénation d'un immeuble du domaine privé de l'Etat est, en principe, entourée d'une publicité. Cette exigence n'est levée que dans les exceptions précisées par l'article R. 129-5, à savoir lorsque la loi ou le règlement réserve l'acquisition du bien à un acquéreur ou à une catégorie d'acquéreurs, lorsque des dispositions législatives ou réglementaires autorisent que la cession soit faite à un acquéreur ou à une catégorie d'acquéreurs déterminés, lorsque l'adjudication publique a été infructueuse, lorsque l'immeuble est nécessaire à l'accomplissement d'une mission de service public ou d'une opération d'intérêt général par une personne qui ne bénéficie pas de l'affectation ou de la dotation domaniale ou par un établissement public à caractère industriel et commercial, lorsque l'immeuble est affecté, attribué ou confié à un établissement public industriel et commercial qui veut l'acquérir ou lorsque les conditions particulières d'utilisation du bien le justifient.

C'est cette dernière hypothèse qui, selon le ministre, justifie d'avoir procédé à la cession sans publicité. Les conditions particulières d'utilisation invoquées sont l'autorisation d'occupation accordée à la société des courses de Compiègne jusqu'à la fin 2021, d'une part, et l'obligation faite à l'acquéreur d'accepter deux clauses (une interdiction de tout changement d'usage de l'immeuble durant cinquante ans et une clause d'intéressement de l'Etat dans l'hypothèse où des plus-values seraient réalisées sur des parcelles du terrain), d'autre part.

L'interprétation de la formule « conditions particulières d'utilisation du bien » est, à ma connaissance, vierge de toute jurisprudence.

Le professeur Terneyre écrit « qu'on comprend que le ministre ait pu légalement estimer qu'elles [ces conditions] justifiaient [...] la vente de gré à gré des parcelles [...] ». On pourrait néanmoins considérer que dans la logique de l'article R. 129-5, les conditions particulières d'utilisation en cause sont celles qui rendaient peu probable l'existence d'une pluralité de candidats. Or, les circonstances mentionnées ci-dessus ne me paraissent pas être de nature à décourager un investisseur. D'abord, l'article 23-3 de la convention prévoyait que « la convention sera résiliée par l'ONF : avec respect d'un préavis de 6 mois si les nécessités de la gestion forestière l'exigeaient ». Or, l'aliénation du bien pouvait être regardée comme une « nécessité de la gestion forestière ». Dans ces conditions, l'ONF pouvait arguer de la vente pour mettre fin à l'autorisation d'occupation. L'exigence d'une garantie d'affectation ne me paraît pas non plus être une sujétion lourde pour un éventuel acquéreur: l'intérêt des parcelles était justement la présence de l'hippodrome et du golf... Quant à l'engagement de partager la plus-value éventuelle, son incidence sur l'existence de candidatures ne paraît pas davantage décisif: soit le candidat avait le sentiment de faire une très bonne affaire et la clause litigieuse lui permettait néanmoins de garder la moitié du profit; soit le candidat n'était pas assuré de son investissement et la clause litigieuse était sans incidence.

Aucune circonstance ne me paraissait ainsi de nature à faire perdre à la publicité son intérêt et, de fait, à justifier l'application de l'article R. 129-5 du code du domaine de l'Etat.

Le prix de cession était-il insuffisant?

Les requérants relèvent, enfin, le caractère manifestement insuffisant du prix de cession de 2,5 millions d'euros. La jurisprudence

constitutionnelle interdit en effet à l'Etat d'aliéner les biens de son domaine privé à des prix inférieurs à la « valeur inférieure de la réelle » ou « à vil prix ».

En l'espèce, le prix est conforme à l'évaluation de France Domaine. Mais sur les parcelles cédées, se trouvent un hippodrome d'une surface totale de 3 785 m² (comprenant un restaurant et des écuries) et un golf d'une surface de 1 308 m², qui n'ont pas été pris en compte lors de l'évaluation effectuée par France Domaine.

Le rapport sénatorial de M^{me} Nicole Bricq conclut néanmoins que « cette évaluation [...] reflète peu ou prou la valeur réelle de l'hippodrome ». Mais ses arguments ne sont pas toujours convaincants. Le rapport note, par exemple, que le prix de cession représente cinquante années de redevance – sans doute est-ce significatif à l'échelle d'un homme, mais à celle de la Nation, sous la protection de laquelle sont placées les forêts ? Surtout, est-il raisonnable d'apprécier la valeur d'un bien à l'aune de la redevance, quand on ignore l'adéquation de celle-ci aux avantages procurés par le bien ?

Une expertise judiciaire réalisée sur instruction de la Cour de justice de la République laisserait d'ailleurs apparaître une valeur de 13 millions d'euros et de 8,3 millions d'euros après application d'un abattement tenant compte de la présence d'un occupant dont le cessionnaire ne souffrait néanmoins pas... puisque c'était lui !

Mais le dossier me paraît trop lacunaire pour que vous puissiez retenir ce moyen.

Si vous me suivez, en l'état du dossier, la décision autorisant la vente pourra être annulée, pour méconnaissance des articles L. 3211-5 du CGPPP ou R. 129-5 du code du domaine de l'Etat. L'annulation d'un « acte détachable » du contrat de vente n'a cependant, par elle-même, aucun effet direct sur le contrat (CE 27 juill. 1990, *Samper*, req. n° 73171, *Lebon*). Il appartient seulement au juge (administratif) de l'exécution de la prescrire, éventuellement sous astreinte, en application des articles L. 911-4 et suivants du code de justice administrative. Toutefois, le juge du contrat demeure libre de définir le contenu de sa décision.

Par ces motifs, nous concluons à l'annulation de la décision attaquée, à l'injonction de saisir le juge judiciaire afin de tirer les conséquences de cette annulation et à la condamnation de l'Etat à verser une somme de 1 500 € aux requérants.

JUGEMENT

1. Considérant que, par arrêté du 16 mars 2010, le ministre du budget, des comptes publics, de la fonction publique et de la réforme de l'Etat a autorisé la cession amiable de trois parcelles d'une contenance totale approximative de 57,1 hectares sur lesquelles avaient été aménagés l'hippodrome et le golf de Compiègne; qu'à la suite de quoi, par un acte de vente en date du 19 mars 2010, l'Etat a vendu ces parcelles à la société des courses de Compiègne qui exploite l'hippodrome depuis 1891 et le golf depuis 1896; que le syndicat national unifié des personnels des forêts et de l'espace naturel, qui défend les intérêts des personnels forestiers, et notamment ceux des fonctionnaires et agents assimilés de l'Office national des forêts, et M. Berger, agent de l'Etat travaillant pour l'Office, ont, par deux recours gracieux du 19 avril 2012, demandé au ministre d'abroger son arrêté du 16 mars 2010 et de prendre les mesures nécessaires à la résolution de la vente; qu'ils demandent au tribunal d'annuler l'arrêté du 16 mars 2010, ensemble les rejets implicites de leurs recours, et d'enjoindre au ministre de procéder à la résolution de la vente;

Sur l'intérêt donnant qualité à agir des requérants:

2. Considérant que les fonctionnaires et les syndicats qui défendent leurs intérêts collectifs n'ont pas qualité pour attaquer les dispositions se rapportant à l'organisation ou à l'exécution du service

qu'ils sont chargés d'assurer, sauf dans la mesure où ces dispositions porteraient atteinte à leurs droits et prérogatives ou affecteraient leurs conditions d'emploi et de travail; que la recevabilité d'un recours est en outre subordonnée à la condition que la décision attaquée lèse le requérant dans ses intérêts de manière suffisamment directe et certaine;

3. Considérant qu'à supposer que la cession par l'Etat de terrains non boisés appartenant à son domaine privé, qui faisaient jusque-là l'objet d'une utilisation privative par la société des courses de Compiègne, puisse être regardée comme une mesure se rapportant à l'organisation ou à l'exécution du service que les agents de l'Office national des forêts étaient chargés d'exécuter, il ne ressort pas des pièces du dossier que cet acte de gestion domaniale, auquel l'Office n'était pas du reste partie, porterait une atteinte directe aux droits et prérogatives des personnels forestiers de l'Office dont le syndicat SNUFPEN Solidaires défend les intérêts collectifs, ni qu'il affecterait leurs conditions d'emploi ou de travail; que si le syndicat fait valoir que l'aliénation de ces parcelles mettra terme à la convention d'occupation des 17 et 20 novembre 2003 qui conférerait à l'Office national des forêts un pouvoir de surveillance de l'élagage des arbres et de la destruction des terriers et des rabouillères, tâches au demeurant assurées aux frais et soins de la société des courses de Compiègne, cette réduction du périmètre d'intervention des agents forestiers de l'Office national des forêts n'affecte pas leurs prérogatives statutaires; qu'il n'est pas davantage établi que la cession litigieuse aurait un impact sur le niveau de l'emploi, ni sur les conditions de travail et d'emploi des agents de l'Office; que si le syndicat requérant fait valoir que la cession constitue une « mauvaise affaire financière pour l'Etat », et qu'elle pourrait s'avérer désavantageuse pour l'Office national des forêts lui-même à un horizon qu'elle évalue à soixante-huit ans, il ne justifie pas en quoi l'arrêté du 16 mars 2010 léserait en lui-même les agents de l'Office; que si le syndicat soutient également que des conditions de cession plus avantageuses auraient permis à l'Office d'acquiescer davantage de nouveaux terrains forestiers, et qu'elles auraient eu à terme et par contrecoup des incidences favorables sur l'emploi, le préjudice susceptible d'en avoir résulté pour les personnels forestiers de l'Office n'est pas suffisamment direct et pas suffisamment certain; que si le syndicat fait également valoir que les cadres de l'Office national des forêts seraient susceptibles de perdre les cartes permanentes d'entrée aux courses et que l'ensemble des personnels pourrait ne plus bénéficier à l'avenir de la réduction de 20 % sur les consommations et repas pris au restaurant de l'hippodrome, la privation des avantages que leur consentait l'article 21 de la convention d'occupation, qui ne présentent pas le caractère d'un droit statutaire ou d'un élément de la rémunération des agents, ne saurait être regardée davantage comme affectant leurs conditions d'emploi et de travail; qu'au demeurant, il ne ressort d'aucune pièce du dossier que consécutivement à la cession critiquée, la société des courses de Compiègne aurait retiré les avantages ainsi accordés aux personnels de l'Office national des forêts; qu'enfin, si le syndicat requérant fait valoir que ses statuts lui donnent notamment pour objet « d'unir tous les personnels des forêts en activité ou en retraite dans un étroit sentiment de fraternité et de solidarité pour déterminer en commun les voies et moyens propres à l'amélioration: [...] de la gestion rationnelle et de la conservation du patrimoine forestier et de l'espace naturel », la référence à cet objectif, très large et général, ne permet pas de s'affranchir des règles qui encadrent la faculté offerte aux agents publics et aux syndicats qui défendent leurs intérêts de contester les mesures relatives à l'exécution du service qu'ils sont chargés d'assurer.

4. Considérant que si M. Berger, secrétaire général du syndicat SNUFPEN Solidaires, qui a également introduit la requête en son nom propre, fait état de sa qualité de contribuable national, cette simple circonstance ne lui confère pas un intérêt suffisant pour contester la légalité de l'arrêté du 16 mars 2010 autorisant la cession de l'hippodrome de Compiègne; que si M. X. se prévaut également de sa qualité d'agent de l'Etat, employé par l'Office national des forêts, il n'est pas davantage recevable, pour les mêmes motifs que ceux retenus par le Tribunal pour regarder comme irrecevable le recours de son syndicat, à attaquer l'arrêté contesté; qu'enfin, ainsi qu'il a été dit précédemment, la perte du bénéfice de l'avantage consenti aux personnels de l'Office national des forêts par la société

des courses de Compiègne, qui ne résulte pas directement de l'arrêt du 16 mars 2010 autorisant la cession par l'Etat de parcelles cadastrales et qui ne présente pas en l'état du dossier de caractère certain, ne saurait lui donner un intérêt à agir contre cette décision;

5. Considérant que si le syndicat SNUPFEN Solidaires et M. X. se prévalent l'un et l'autre des dispositions de l'article 2 de la Charte de l'environnement qui prévoit que « toute personne a le devoir de prendre part à la préservation et l'amélioration de l'environnement », et de l'article L. 110-2 du code de l'environnement qui dispose qu'« il est du devoir de chacun de veiller à la sauvegarde et de contribuer à la protection de l'environnement », ils ne justifient pas en quoi la cession à l'association qui les occupe depuis plus d'un siècle de terrains aménagés à usage d'hippodrome et de golf, assortie d'une clause interdisant tout changement d'usage pendant cinquante ans, serait susceptible de porter atteinte à l'environnement;

6. Considérant qu'il résulte de ce qui précède que le ministre de l'économie et des finances est fondé à soutenir que ni le syndicat SNUPFEN Solidaires ni M. X. ne justifient d'un intérêt leur donnant qualité pour agir contre la décision attaquée; qu'il en résulte que leur requête est irrecevable; qu'elle doit donc être rejetée, y compris les conclusions aux fins d'injonction qu'elle comporte et celles tendant à la condamnation de l'Etat au paiement des frais exposés et non compris dans les dépens;

DÉCIDE:

Article 1^{er}: La requête du syndicat national unifié des personnels des forêts et de l'espace naturel SNUPFEN Solidaires et de M. X. est rejetée.

CONTRAT ET MARCHÉ

Une délégation de tâche de droit public est-elle soumise au droit des marchés publics?

Le contrat par lequel une personne publique transfère à une autre personne publique, en contrepartie d'une compensation financière, des prestations pouvant être accomplies par un prestataire extérieur tout en se réservant la possibilité d'y mettre fin unilatéralement constitue un marché public.

Cour de justice de l'Union européenne, 13 juin 2013, Piepenbrock Dienstleistungen GmbH & Co. KG c/ Kreis Düren, Stadt Düren, n° C-386/11

MARCHÉ PUBLIC - Définition - Contrat entre personnes publiques - Délégation de tâche

ARRÊT (extraits)

1. La demande de décision préjudicielle porte sur l'interprétation de l'article 1^{er}, paragraphe 2, sous a), de la directive 2004/18/CE du Parlement européen et du Conseil, du 31 mars 2004, relative à la coordination des procédures de passation des marchés publics de travaux, de fournitures et de services (JO L 134, p. 114).

2. Cette demande a été présentée dans le cadre d'un litige opposant Piepenbrock Dienstleistungen GmbH & Co. KG (ci-après « Piepenbrock ») au Kreis Düren (arrondissement de Düren, Allemagne) au sujet d'un projet de contrat par lequel celui-ci transférerait à la Stadt Düren (ville de Düren) la charge du nettoyage de bâtiments situés sur le territoire de cette dernière mais appartenant au Kreis Düren et utilisés par celui-ci, moyennant une compensation financière.

[...]

Le litige au principal et la question préjudicielle.

9. Le Kreis Düren est un groupement de communes dont la Stadt Düren fait partie. En application de divers contrats, Piepenbrock a assuré le nettoyage des bâtiments appartenant à ce Kreis.

10. Celui-ci a établi avec la Stadt Düren un projet de contrat de droit public par lequel il transférerait la charge du nettoyage de ses bâtiments à usage de bureaux, de locaux administratifs et d'établissements scolaires situés sur le territoire de la Stadt Düren à cette dernière, tout d'abord pour une phase pilote d'une durée de deux ans.

11. L'article 1^{er} du contrat projeté est libellé comme suit;

« 1) Le Kreis Düren transfère, avec effet libératoire, à la Stadt Düren la tâche qui lui incombe de nettoyer les bâtiments qui lui appartiennent et qui se trouvent dans le ressort communal.

2) La tâche de nettoyage porte sur le nettoyage des bâtiments et des vitres dans les locaux à usage de bureaux, les locaux administratifs et les établissements scolaires du Kreis Düren.

3) La Stadt Düren reprend la tâche décrite aux points 1 et 2 sous sa seule responsabilité. Le droit et l'obligation de remplir cette tâche sont transférés à la Stadt Düren (article 23, paragraphes 1, première alternative, et 2, première phrase, du GkG NRW). La Stadt Düren reprend les obligations du Kreis et elle est seule responsable à cet égard.

4) La Stadt Düren est autorisée à recourir à des tiers pour remplir la tâche qui lui est transférée en vertu du point 1 ».

12. Ce projet de contrat prévoit une indemnisation financière pour les frais exposés par la Stadt Düren, conformément à l'article 23, paragraphe 4, du GkG NRW, laquelle est fixée sur la base d'un taux horaire.

13. Il ressort par ailleurs du dossier auquel la Cour a eu accès que ledit projet réserve au Kreis Düren le droit de mettre fin unilatéralement au contrat en cas de mauvaise exécution de la part de la Stadt Düren.

14. Il résulte enfin de la décision de renvoi que les tâches de nettoyage concernées seraient réalisées par Dürener Reinigungsgesellschaft mbH, qui est une société appartenant à la Stadt Düren.

15. Piepenbrock a introduit un recours visant à ce qu'il soit fait interdiction au Kreis Düren de conclure ledit contrat en dehors d'une procédure de marché public, faisant valoir que l'accomplissement de ces tâches contre rémunération constituerait une prestation répondant aux conditions du marché et pouvant être fournie par des prestataires de services privés. Par ailleurs, dans un tel contexte, il ne s'agirait pas d'un type d'adjudication interne échappant à l'application du droit des marchés publics conformément à l'arrêt du 18 novembre 1999, *Teckal* (C-107/98, Rec. p. I-8121), dès lors que les conditions d'application de cette exception ne seraient pas réunies, tandis qu'une référence à l'arrêt du 9 juin 2009, *Commission c/ Allemagne* (C-480/06, Rec. p. I-4747), ne serait pas pertinente, à défaut de « coopération horizontale » entre les deux entités publiques concernées.

16. Piepenbrock a été déboutée en première instance, au motif que le projet de contrat en cause au principal porterait sur un contrat dit « de délégation », conformément à l'article 23 du GkG NRW, lequel ne serait pas soumis au droit des marchés publics. Cette société a interjeté appel de cette décision devant l'Oberlandesgericht Düsseldorf (tribunal régional supérieur de Düsseldorf), soutenant que cette qualification de contrat de délégation est dénuée de portée au regard des caractéristiques du projet de contrat en cause au principal.

17. Le Kreis Düren fait valoir, au contraire, qu'une telle délégation de tâche de droit public constitue une décision relevant de l'organisation nationale interne, qui n'est pas soumise au droit des marchés publics.

18. La juridiction de renvoi souligne cette caractéristique du projet de contrat en cause au principal, s'interrogeant sur l'incidence, quant à l'application des règles en matière de marchés publics, du caractère de droit public de ce contrat.