*Tribunal des conflits*

Séance du 10 mars 2025

Affaire n° 4331

Association de la protection des territoires

du Gâtinais

/

Association foncière de remembrement

de Courtempierre

Rapporteur : Isabelle de Silva

Rapporteur public : Paul Chaumont

Renvoi sur prévention de conflit négatif

CONCLUSIONS

1. Les faits et la procédure

 Par délibération du 10 juin 2020, le bureau de l’Association foncière de remembrement de Courtempierre (l’AFR) a autorisé le président de cette dernière à conclure avec deux sociétés commerciales une « *convention d’utilisation des chemins ruraux et autres servitudes en vue de la réalisation d’un parc éolien »*.

 Par requête enregistrée le 29 octobre 2020, l’Association de protection des territoires du Gâtinais a saisi le tribunal administratif d’Orléans d’une demande d’annulation de cette délibération.

 Par ordonnance du 24 février 2021, la présidente de la 2e chambre de ce tribunal a rejeté la requête « *comme portée devant une juridiction incompétente pour en connaître »*.

 Le 9 janvier 2023, la même association a assigné l’AFR devant le tribunal judiciaire de Montargis en annulation de la délibération du 10 juin 2020.

 Par ordonnance du 9 août 2024, le juge de la mise en état a constaté à son tour l’incompétence de la juridiction judiciaire et renvoyé l’affaire devant le Tribunal des conflits sur le fondement de l’article 32, alinéa 2, du décret du 27 février 2015.

 L’AFR a conclu, par l’intermédiaire de la SARL Briard-Bonichot, à la compétence de la juridiction administrative.

1. Discussion
2. Sur le statut juridique de l’association de remembrement

 A- Droit positif

 L’association foncière de remembrement, qualifiée depuis la loi n° 2005-157 du 23 février 2005 d’association foncière d’aménagement foncier agricole et forestier, est une forme particulière d’association.

 Elle est un établissement à caractère administratif (article R.131-1 du code rural et de la pêche maritime).

 Elle regroupe l’ensemble des propriétaires qui possèdent les parcelles comprises dans un périmètre de remembrement, c’est-à-dire celui à l’intérieur duquel a été opérée une nouvelle distribution de parcelles morcelées et dispersées destinée à constituer des exploitations rurales d'un seul tenant afin d'améliorer l'exploitation agricole des biens qui y sont soumis.

 Elle a pour objet, notamment, après que la distribution a été faite et que la commission communale d’aménagement foncier a décidé l’établissement des chemins d’exploitation nécessaires pour desservir les parcelles, de réaliser, d’entretenir et de gérer ces chemins (articles 25 et 27 de l’ancien code rural devenus L.123-8 et L.123-9 du code rural et de la pêche maritime).

 Si ces chemins sont, en l'absence de titre, présumés appartenir aux propriétaires riverains (article L.162-1), il découle des articles précités que « *lorsqu'une association procède à la création d'un chemin rural, ou reprend un chemin existant pour l'affecter à la desserte des terrains remembrés, le chemin rural perd de plein droit le caractère de propriété privée des riverains, et constitue désormais un élément du patrimoine privé de l'association foncière (…) Les chemins d'exploitation, propriété des associations foncières de remembrement ne constituent pas des dépendances du domaine public communal mais des éléments du patrimoine privé de ces établissements »* (Conseil d’Etat, 30 juillet 1997, *Quipourt,* n°140286, inédit).

 Les propriétaires ont un droit d’usage sur tous les chemins d’exploitation compris dans le périmètre et, aux termes de l’article L162-5 du code rural et de la pêche maritime, « *les contestations relatives à la propriété et à la suppression des chemins et sentiers d'exploitation (…) sont jugées par les tribunaux de l'ordre judiciaire* ».

1. Au cas particulier

 L’AFR, créée par arrêté du préfet du Loiret du 16 août 1962 après que les opérations de remembrement ont été effectuées sur la commune de Courtempierre, a pour objet « *d’établir et d’entretenir les ouvrages et chemins d’exploitation ne pouvant être incorporés dans le domaine communal ».*

1. Sur la compétence pour connaître de la demande d’annulation de la délibération du bureau de l’AFR

 Pour juger que la demande d’annulation de l’Association de protection des territoires du Gâtinais ressortit à la compétence de la juridiction judiciaire, la présidente de la 2e chambre du tribunal administratif d’Orléans a retenu, au visa des articles L.161-1 et L.161-4 du code rural et de la pêche maritime, que la convention litigieuse se rattachait « *à la gestion des chemins ruraux, qui appartiennent au domaine privé de la commune, et des chemins d’exploitation, et par suite à un acte de droit privé »*.

 Ce raisonnement ne peut être suivi dès lors que la demande d’annulation ne porte pas sur la convention elle-même mais sur la délibération par laquelle le bureau de l’AFR a autorisé son président à la signer.

 Le juge de la mise en état du tribunal judiciaire de Montargis a retenu en revanche que c’était bien la délibération du bureau qui était critiquée.

 Pour écarter à son tour sa compétence, il a constaté que celle-ci constituait un acte administratif ce dont il a déduit que le litige relevait de l’ordre administratif.

 Vous pourriez être enclins à le suivre sans risquer de vous heurter à l’article L.161-4 du code rural et de la pêche maritime, visé par l’ordonnance de la présidente de la 2e chambre, ni à l’article L.162-5 du même code, qui attribuent au juge judiciaire compétence pour statuer, le premier, sur les contestations relatives à la propriété ou sur la possession totale ou partielle des chemins ruraux, le second, sur les contestations relatives à la propriété et à la suppression des chemins et sentiers d'exploitation, puisque tel n’est pas l’objet du litige.

 Mais c’est une troisième voie, pour ne pas dire un troisième chemin, que je vous propose d’emprunter.

 Dans de précédentes conclusions (affaire n°4294), il a été souligné à propos du contentieux relatif aux actes unilatéraux portant sur l’autorisation de conclure et sur la conclusion elle-même de conventions portant sur la gestion du domaine privé d’une personne publique, que votre Tribunal avait consacré le critère personnel qui impose de désigner la juridiction administrative lorsque l’auteur de la contestation de tels actes est une personne privée tiers à la convention.

 Ce critère était sous-jacent dans la décision du Conseil d’Etat du 25 septembre 1992, *Association de chasse les Tétras d’Hargnies,* n°92676, inédite, avant que la Haute assemblée ne l’adopte expressément dans ses décisions du 7 mars 2019, *Commune de Valbonne*, n°417629, au recueil, et du 28 juin 2023, *société Voltalia*, n°456291, aux tables : « *la juridiction administrative est compétente pour connaître de la demande formée par un tiers tendant à l’annulation de la délibération d’un conseil municipal autorisant la conclusion d’une convention ayant pour objet la mise à disposition d'une dépendance du domaine privé communal et de la décision du maire de la signer* ».

 Votre Tribunal a jugé à son tour que  « *si la contestation par une personne privée de l'acte par lequel une personne morale de droit public, gestionnaire du domaine privé, initie avec cette personne privée, conduit ou termine une relation contractuelle, quelle qu'en soit la forme, dont l'objet est la valorisation ou la protection de ce domaine et qui n'affecte ni son périmètre ni sa consistance relève de la compétence du juge judiciaire, la juridiction administrative est compétente pour connaître de la demande formée par un tiers tendant à l'annulation de l'acte autorisant la conclusion d'une convention ayant cet objet, comme de l'acte refusant de mettre fin à une telle convention (…) »* (TC, 4 décembre 2023, n°4294, au recueil)*.*

 Le choix de ce critère a été éclairé par Romain Victor, rapporteur public, dans ses conclusions sur l’affaire Commune de Valbonne : «  *Dans le contentieux contractuel devant le juge judiciaire, les tiers n’ont guère voix au chapitre, ce qui est une conséquence somme toute logique du principe de l’effet relatif des contrats, en vertu duquel les parties au contrat n’obligent qu’elles-mêmes. Si le tiers au contrat peut agir devant le juge civil, c’est le plus souvent sur un terrain de responsabilité délictuelle, lorsqu’il est en mesure d’établir qu’un manquement contractuel lui a causé un dommage personnel* (v. Cass., Ass. plén., 6 oct. 2006, Cts Loubeyre c/ Sté Boot shop et a., n° 05-13.255, Bull. Civ. 2006 Ass. plén. n° 9). *Mais une telle action s’avère, c’est manifeste, très éloignée du « recours d’utilité publique » et « d’ordre public » que constitue, selon la formule du professeur Chapus, le recours en excès de pouvoir dont l’objet est la sauvegarde de la légalité et non la défense d’intérêts particuliers ».*

 En effet, en dehors de l’hypothèse évoquée ci-dessus et des quelques actions admises en droit civil telles celle des créanciers chirographaires au titre du droit de gage général dont ils disposent sur le patrimoine de leur débiteur et celle des ayants cause à titre particulier au titre des conventions portant sur le bien qui leur est transmis, aucun demandeur n’est fondé à se prévaloir, devant le juge judiciaire, d’une convention à laquelle il n’est pas partie, encore moins pour en contester la conclusion.

 En l’espèce, la convention litigieuse n’affecte ni le périmètre ni la consistance du patrimoine privé de l’AFR en ce qu’elle accorde à deux sociétés commerciales chargées de l’installation d’un parc éolien un droit temporaire d’utilisation des chemins d’exploitation, et « *autres servitudes* », lesquelles sont au demeurant inexactement qualifiées ainsi puisque, selon l’article 637 du code civil, une servitude est une charge imposée à un fonds au profit d’un autre fonds, et non en faveur d’une personne.

 Par ailleurs et surtout, l’Association de protection des territoires du Gâtinais est bien un tiers à cette convention.

 En application de la jurisprudence précitée, qui peut à mon sens être étendue sans difficulté au cas présent, la demande de cette association en annulation de l’acte par lequel le bureau de l’AFR a autorisé son président à signer la convention litigieuse, ressortit à la compétence de la juridiction de l’ordre administratif.

 Je vous invite donc à annuler l’ordonnance de la présidente de la 2e chambre du tribunal administratif d’Orléans et à renvoyer les parties devant cette juridiction.

 -------