

**TRIBUNAL ADMINISTRATIF
DE NANTES**

N°1502728

RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

**ASSOCIATION DES CONTRIBUABLES
ANGEVINS**

AU NOM DU PEUPLE FRANÇAIS

M. D... E...
Rapporteur

Le tribunal administratif de Nantes

(2^{ème} chambre)

Mme F... G...
Rapporteur public

Audience du 15 mars 2017
Lecture du 5 avril 2017

33-03
39-08

C+

Vu la procédure suivante :

Par une requête et un mémoire complémentaire enregistrés le 31 mars 2015 et le 14 août 2015 l'association des contribuables angevins, demandent au tribunal :

1°) d'annuler pour excès de pouvoir l'arrêté du 5 février 2015 par lequel le préfet de Maine-et-Loire a approuvé la convention constitutive du groupement d'intérêt public « Terra Botanica » ;

2°) d'annuler, par voie de conséquence, la convention litigieuse ;

3°) de mettre à la charge de l'Etat une somme de 1 500 euros au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

L'association soutient que :

- l'acte attaqué est un acte détachable non pas préalable mais postérieur à la conclusion du contrat ; la jurisprudence Tarn-et-Garonne ne fait donc pas obstacle à ce qu'ils contestent la légalité de l'arrêté préfectoral approuvant la convention constitutive du groupement ;
- l'arrêté préfectoral n'a pas été signé ni publié ;
- la délibération du conseil municipal d'Angers du 15 décembre 2014 est entachée de nombreuses illégalités internes comme externes ;

- le conseil municipal n'a pas été informé du déficit financier de la SAEML Terra Botanica et il leur a été dissimulé que la création du GIP vise à faire supporter au département de Maine-et-Loire et à la commune d'Angers seulement l'apurement de ce déficit ;

- le préfet n'a pas été suffisamment informé de la réalité financière de l'opération ; le rapport des commissaires aux comptes sur les comptes annuels de la SAEML Botanica clos le 30 septembre de l'année 2014, aurait dû être transmis au préfet avant l'adoption de la délibération du 15 décembre 2014 et l'édition de l'arrêté litigieux ; la constitution du GIP a été réalisée dans la précipitation extrême, alors que la chambre régionale des comptes va produire dans les semaines à venir ses rapports portant sur l'examen de la gestion de la SAEML 49 et sur la SODEMEL ;

- il est de jurisprudence constante que la convention constitutive d'un GIP ne peut pas être signée avant la cession par les actionnaires de la SAEML Terra Botanica de leurs actifs ; la constitution du GIP aurait dû être précédée des délibérations de tous les actionnaires renonçant à leurs droits et obligations et renonçant à être partie à la convention constitutive ;

- le caractère incomplet des visas de l'arrêté attaqué révèle que le préfet ne s'est pas préalablement assuré de l'accord des actionnaires à la dissolution de la SAEML ; l'association « destination Anjou », le bureau horticole régional et la caisse des dépôts et Consignations n'ont pas expressément et régulièrement décidé de céder leurs actions au profit du département de Maine-et-Loire ; la plupart des actes fiscaux de cession des droits sociaux produits par le préfet ne permettent pas d'identifier les signataires, leur identité comme leur qualité ;

- les comptes prévisionnels du groupement pour les trois années à venir n'ont pas été transmis au préfet en méconnaissance de l'article 3 du décret du 26 janvier 2012 ; en effet, ces documents n'ont pas pu être fournis dès lors où la dissolution de la SAEML n'a été décidée ni par l'assemblée générale de cette société, ni par les assemblées délibérantes de chacun des actionnaires ; de sorte que le compte financier de clôture n'a pu être présenté et servir à l'élaboration des comptes prévisionnels du groupement pour les trois années à venir ;

- la délibération du 15 décembre 2014 vise à tort l'article 111 de la loi du 17 mai 2011 ; cet article ne constitue pas le fondement légal permettant la transformation d'une personne morale en GIP ; le préambule de la convention constitutive du GIP est entaché de la même erreur ;

- le régime comptable du GIP Terra Botanica n'est précisé ni par une stipulation de la convention constitutive, ni par une justification du choix du régime comptable présentée à l'appui de la délibération du 15 décembre 2014 ;

- la constitution du GIP Terra Botanica méconnaît l'article 98 de la loi du 17 mai 2011 qui prohibe le recours au GIP lorsque l'activité objet du groupement peut être confiée à l'un des organismes publics de coopération prévus à la cinquième partie du code général des collectivités territoriales.

Par des mémoires en défense, enregistrés le 8 juin 2015 et le 26 octobre 2015 le département de Maine-et-Loire, représenté par MeB..., conclut au rejet de la requête, et à ce qu'une somme de 3000 euros soit mise à la charge solidaire des requérants sur le fondement de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Le département soutient que :

- l'association requérante n'est pas recevable à demander l'annulation de l'arrêté préfectoral approuvant la convention constitutive du groupement, dès lors que l'arrêté constitue un acte détachable de la convention constitutive du GIP, laquelle a le caractère d'un contrat administratif ; or, en vertu de la décision du Conseil d'Etat du 4 avril 2014, *Département de Tarn*

et Garonne, requête n° 358994, les tiers à un contrat sont irrecevables à exercer un recours pour excès de pouvoir contre les actes détachables du contrat ;

- les moyens soulevés par l'association ne sont pas fondés.

Par des mémoires en défense, enregistrés le 9 juin 2015 et le 5 octobre 2015, la commune d'Angers, représentée par MeB..., conclut au rejet de la requête, et à ce qu'une somme de 3000 euros soit mise à la charge solidaire des requérants sur le fondement de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

La commune d'Angers soutient que :

- la requête est irrecevable ; les tiers à un contrat sont irrecevables à exercer un recours pour excès de pouvoir contre les actes détachables du contrat ; l'arrêté préfectoral d'approbation de la convention constitutive d'un GIP a le caractère d'un acte préalable au contrat, dès lors que lui seul permet au contrat de produire des effets juridiques ;
- les moyens soulevés par l'association requérante ne sont pas fondés.

Par un mémoire en défense, enregistré le 15 juin 2015, le comité départemental du tourisme et Fédération des offices de tourisme et syndicats d'initiative de l'Anjou, conclut au rejet de la requête, et à ce qu'une somme de 3000 euros soit mise à la charge solidaire des requérants sur le fondement de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Le comité départemental du tourisme soutient que :

- la requête est irrecevable ; les tiers à un contrat sont irrecevables à exercer un recours pour excès de pouvoir contre les actes détachables du contrat ;
- les moyens soulevés par les requérants ne sont pas fondés.

Par un mémoire en défense, enregistré le 17 juin 2015, le groupement d'intérêt public Terra Botanica conclut au rejet de la requête, et à ce qu'une somme de 3000 euros soit mise à la charge solidaire des requérants sur le fondement de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Le groupement d'intérêt public soutient que :

- la requête est irrecevable ; les tiers à un contrat sont irrecevables à exercer un recours pour excès de pouvoir contre les actes détachables du contrat ;
- les moyens soulevés par les requérants ne sont pas fondés.

Par des mémoires en défense, enregistrés le 18 juin 2015 et le 12 décembre 2016, le préfet de Maine-et-Loire conclut au rejet de la requête.

Le préfet fait valoir que :

- la requête est irrecevable ; les tiers à un contrat sont irrecevables à exercer un recours pour excès de pouvoir contre les actes détachables du contrat ;
- les moyens soulevés par les requérants ne sont pas fondés.

Vu les pièces du dossier.

Vu :

- la loi n° 2000-321 du 12 avril 2000 ;
- la loi n° 2011-525 du 17 mai 2011 de simplification et d'amélioration de la qualité du droit ;
- le décret n° 2012-91 du 26 janvier 2012 relatif aux groupements d'intérêt public ;
- l'arrêté du 23 mars 2012 pris en application de l'article 3 du décret n°2012-91 du 26 janvier 2012 relatif aux groupements d'intérêt public ;
- le code de justice administrative.

Les parties ont été régulièrement averties du jour de l'audience.

Ont été entendus au cours de l'audience publique :

- le rapport de M. E...,
- les conclusions de Mme G..., rapporteur public,
- et les observations de MeB..., représentant le département de Maine-et-Loire et la commune d'Angers.

1. Considérant que le département de Maine-et-Loire a réalisé un parc d'attractions et de loisirs, dédié au végétal, sur des terrains mis à sa disposition par la commune d'Angers, par bail emphytéotique administratif ; que la maîtrise d'ouvrage déléguée de l'opération a été confiée à la société d'équipement du département de Maine-et-Loire (SODEMEL) ; que, par délibération de la commission permanente du conseil général en date du 12 mars 2007, le département a confié à la société anonyme d'économie mixte locale (SAEML) créée le 24 octobre 2006 et dénommée « Terra Botanica » la mission de gérer et exploiter ce parc, par une convention d'affermage conclue dans le cadre d'une délégation de service public ; que la convention a été conclue pour une période de 10 ans à compter de la mise à disposition de l'équipement, intervenue le 10 avril 2010 ; que, par délibération du 1^{er} décembre 2014, le conseil d'administration de la SAEML Terra Botanica a décidé de soumettre aux actionnaires le principe de la transformation de la société en groupement d'intérêt public (GIP) ; que les actionnaires de la société, réunis lors d'une assemblée générale extraordinaire le 17 décembre suivant, ont approuvé à l'unanimité la transformation de la SAEML en GIP ainsi que les stipulations de la convention constitutive du groupement ; que, par délibération du 15 décembre 2014, le conseil municipal d'Angers a autorisé la conclusion de la convention constitutive du GIP ; que celle-ci a été conclue le 19 décembre 2014, entre le département de Maine-et-Loire, la commune d'Angers et l'association « Comité départemental du tourisme et de la fédération des offices du tourisme et syndicats d'initiative de l'Anjou » ; que, par lettre du 8 janvier 2015, le président du conseil général de Maine-et-Loire a demandé au préfet du département d'approuver la convention constitutive du groupement ; qu'après avis favorable du directeur départemental des finances publics émis le 22 janvier 2015, le préfet de Maine-et-Loire a approuvé la convention, par un arrêté préfectoral du 5 février 2015 ; que, par la présente requête, l'association des contribuables angevins demande au tribunal d'annuler l'arrêté préfectoral du 5 février 2015, ainsi que par voie de conséquence, la convention constitutive du GIP ;

Sur les conclusions à fin d'annulation :

2. Considérant qu'indépendamment du recours de pleine juridiction dont disposent les tiers à un contrat administratif pour en contester la validité, dans les conditions définies par la décision n° 358994 du 4 avril 2014 du Conseil d'Etat, statuant au contentieux, les tiers qui se prévalent d'intérêts auxquels l'exécution du contrat est de nature à porter une atteinte directe et certaine sont recevables à contester devant le juge de l'excès de pouvoir la légalité de l'acte administratif portant approbation du contrat ; qu'ils ne peuvent toutefois soulever, dans le cadre d'un tel recours, que des moyens tirés de vices propres à l'acte d'approbation, et non des moyens relatifs au contrat lui-même ;

3. Considérant, en premier lieu, que les requérants soutiennent que les conséquences financières de la transformation de la SAEML Terra Botanica en GIP ont été dissimulées aux conseillers municipaux de la commune d'Angers ; que, par cette argumentation, l'association requérante conteste les conditions dans lesquelles une des parties à la convention constitutive du groupement a donné son consentement et invoque un moyen relatif à la convention elle-même ; que si ce moyen est opérant au soutien d'un recours en contestation de la validité au contrat, il résulte de ce qui a été énoncé au point précédent qu'il ne peut utilement être invoqué dans le cadre du recours pour excès de pouvoir formé contre l'acte d'approbation du contrat ; qu'un tel moyen ne peut dès lors être accueilli ;

4. Considérant, en deuxième lieu, qu'il ressort des pièces du dossier que l'arrêté litigieux est revêtu de la signature de M. A...C..., préfet de Maine-et-Loire ; qu'ainsi, le moyen tiré de ce que l'acte attaqué ne comporte pas la signature de son auteur doit être écarté comme manquant en fait ;

5. Considérant, en troisième lieu, que les modalités de publication d'un acte réglementaire sont sans incidence sur sa légalité ; qu'en tout état de cause, l'arrêté attaqué a été publié au recueil spécial n°11 des actes administratifs de la préfecture du 10 février 2015 ; que le moyen tiré de ce que l'arrêté préfectoral litigieux n'aurait pas été publié ne peut dès lors être accueilli ;

6. Considérant, en quatrième lieu, d'une part, qu'aux termes de l'article 98 de la loi du 17 mai 2011 de simplification et d'amélioration de la qualité du droit : « *Le groupement d'intérêt public est une personne morale de droit public dotée de l'autonomie administrative et financière. Il est constitué par convention approuvée par l'Etat soit entre plusieurs personnes morales de droit public, soit entre l'une ou plusieurs d'entre elles et une ou plusieurs personnes morales de droit privé. Ces personnes y exercent ensemble des activités d'intérêt général à but non lucratif, en mettant en commun les moyens nécessaires à leur exercice. (...)* » ; qu'aux termes de l'article 100 de cette loi : « *La convention constitutive est signée par les représentants habilités de chacun des membres. L'Etat approuve la convention constitutive ainsi que son renouvellement et sa modification, selon des modalités fixées par décret en Conseil d'Etat.* » ; qu'aux termes de l'article 1 du décret du 26 janvier 2012 relatif aux groupements d'intérêt public : « (...)I. — *Lorsque les activités du groupement d'intérêt public n'excèdent pas le ressort d'un département, d'une région ou d'une collectivité d'outre-mer (...), sa convention constitutive est approuvée par le représentant de l'Etat (...). La décision d'approbation est prise après avis du directeur régional ou départemental des finances publiques. Cet avis est réputé rendu à l'expiration d'un délai franc de vingt jours à compter de la transmission à ce directeur des documents et informations mentionnés au I de l'article 3 du présent décret.(...)* » ; qu'aux termes de l'article 3 du décret : « I. — *Un arrêté du Premier ministre détermine les documents et informations, permettant de vérifier la légalité de la convention constitutive d'un groupement d'intérêt public*

et d'apprécier son contenu au regard de l'ensemble des intérêts généraux dont l'Etat a la charge, qui sont adressés à l'autorité compétente pour son approbation. Ces documents et informations comprennent notamment : 1° La convention signée par les membres du groupement ; 2° Les documents permettant d'attester la validité de la signature des membres du groupement ; 3° La justification du choix du régime comptable applicable au groupement ; 4° Les consultations, avis et décisions requis pour l'approbation de la convention. (...) » ; qu'aux termes de l'article 1 de l'arrêté du Premier ministre du 23 mars 2012 : « Outre les documents et informations mentionnés au I de l'article 3 du décret du 26 janvier 2012 susvisé, sont adressés aux autorités compétentes pour approuver la convention constitutive d'un groupement d'intérêt public : /1° Le programme d'activités du groupement pour les trois années à venir ; / 2° Les comptes prévisionnels du groupement pour les trois années à venir, retraçant les apports financiers, en nature et en industrie, de chacun des membres du groupement, et dans l'hypothèse où des ressources externes complètent les contributions fournies par les membres, l'origine et la nature de ces ressources (...) » ;

7. Considérant, que saisi d'une demande tendant à ce que soit approuvée, sur le fondement de l'article 98 de la loi du 17 mai 2011 de simplification et d'amélioration de la qualité du droit et du décret du 26 janvier 2012 relatif aux groupements d'intérêt public, la convention constitutive d'un groupement d'intérêt public, le représentant de l'Etat doit s'assurer de la légalité du projet de convention, vérifier qu'il entre bien dans le champ d'application de la loi et apprécier, sous le contrôle du juge, son contenu au regard de l'ensemble des intérêts généraux dont ils ont la charge ;

8. Considérant qu'il résulte de l'instruction, qu'outre la convention signée par les membres du groupement, le préfet de Maine-et-Loire a reçu le 10 décembre 2014 le programme d'activité du GIP pour les trois années à venir ainsi que le compte prévisionnel d'exploitation du groupement pour la même période, lesquels étaient annexés à la convention précitée ; qu'ainsi le moyen tiré de ce que le préfet de Maine-et-Loire aurait approuvé la convention constitutive du GIP sans disposer des documents prévus par l'article 3 du décret du 26 janvier 2012 et par l'article 1 de l'arrêté du Premier ministre du 23 mars 2012 ne peut être accueilli ;

9. Considérant, en cinquième lieu, que, d'une part, ni les dispositions du décret du 26 janvier 2012 ni aucune autre disposition législative ou réglementaire n'imposaient la transmission au préfet des comptes du dernier exercice de la SAEML Terra Botanica préalablement à l'approbation de la convention constitutive du GIP ; que, d'autre part, le préfet de Maine-et-Loire pouvait statuer sur la demande d'approbation de la convention constitutive de GIP dont il était saisi sans attendre le rapport définitif de la chambre régionale des comptes sur la gestion de la SAEML Terra Botanica ; que le moyen tiré de ce que le préfet de Maine-et-Loire, qui, ainsi qu'il a été dit au point précédent disposait des documents énumérés à l'article 3 du décret du 26 janvier 2012, n'aurait pas bénéficié d'une information suffisante pour apprécier la viabilité financière du projet de GIP ne peut dès lors être accueilli ;

10. Considérant, en sixième lieu, que lorsque le projet de constitution d'un GIP résulte de la transformation d'une personne morale en GIP, en application de l'article 101 de la loi du 17 mai 2011, il appartient au représentant de l'Etat de s'assurer que la personne morale dont la transformation en GIP est envisagée, approuve cette transformation ; que la circonstance que l'arrêté préfectoral du 5 février 2015 ne vise pas les délibérations par lesquelles les différents organismes actionnaires de la SAEML Terra Botanica ont approuvé la transformation de cette société en groupement d'intérêt public ne suffit pas à faire considérer que le préfet ne se serait pas livré à cette vérification ; qu'en l'espèce, il ressort des pièces du dossier que, par délibération du 17 décembre 2014, les actionnaires de la SAEML Terra Botanica, réunis en assemblée

générale extraordinaire ont approuvé, à l'unanimité, la transformation de la société en GIP ainsi que le contenu de la convention constitutive du groupement ; que cette délibération a été reçue par la préfecture de Maine-et-Loire le 9 janvier 2015 ; qu'ainsi le moyen tiré de ce que l'arrêté préfectoral litigieux serait intervenu sans que le préfet s'assure de ce que les actionnaires de la SAEML Terra Botanica ont donné leur accord au projet de transformation en GIP manque en fait et doit être écarté ;

11. Considérant, en septième lieu, qu'il ressort de l'article 16 de la convention constitutive du GIP que la comptabilité de cette personne morale est tenue et sa gestion assurée selon les règles du droit privé ; que la justification du choix de ce régime comptable a été apportée au préfet de Maine-et-Loire par lettre du président du Conseil général du Maine-et-Loire en date du 8 janvier 2015 lui indiquant que le choix du régime comptable de droit privé résultait de l'application de l'article 112 de la loi du 17 mai 2011 et de la circonstance que le groupement était créé par transformation d'une société d'économie mixte locale ; qu'ainsi le moyen tiré de ce que la justification du choix du régime comptable du GIP n'aurait pas été adressée au préfet de Maine-et-Loire manque en fait et doit être écarté ; que la circonstance que cette justification n'apparaît pas dans la délibération du 15 décembre 2014 par laquelle le conseil municipal d'Angers a approuvé la signature de la convention constitutive du GIP est sans incidence sur la légalité de l'arrêté préfectoral du 5 février 2015 ;

12. Considérant, en huitième lieu, que la délibération du 15 décembre 2014 par laquelle le conseil municipal d'Angers a approuvé la convention constitutive du GIP vise l'article 111 de la loi du 17 mai 2011, alors que les modalités de transformation d'une personne morale en GIP sont définies par les dispositions de l'article 101 de cette loi ; que, toutefois, cette erreur purement matérielle est sans incidence sur la validité de la signature de la convention constitutive du GIP par le maire d'Angers ; que cette erreur matérielle, qui figure également dans le préambule de la convention constitutive du GIP est sans incidence sur la légalité de l'arrêté préfectoral litigieux ;

13. Considérant, en neuvième et dernier lieu qu'aux termes de l'article 98 de la loi du 17 mai 2011 de simplification et d'amélioration de la qualité du droit, dans sa rédaction applicable au litige : « (...) *Les collectivités territoriales et leurs groupements ne peuvent pas constituer entre eux des groupements d'intérêt public pour exercer ensemble des activités qui peuvent être confiées à l'un des organismes publics de coopération prévus à la cinquième partie du code général des collectivités territoriales (...)* » ;

14. Considérant que le groupement d'intérêt public en litige a pour objet de permettre à deux collectivités territoriales et une association d'exploiter ensemble un parc d'attractions et de loisirs dédié au végétal ; qu'il ne peut dès lors être regardé comme un groupement de collectivités territoriales et leur groupement entre eux, au sens de l'article 98 précité de la loi du 17 mai 2011 ; que le moyen tiré de ce que l'activité relative à la gestion d'un parc d'attractions n'entre pas dans le champ d'application de la loi et de ce que le préfet de Maine-et-Loire ne pouvait légalement approuver sa convention constitutive manque en droit ;

15. Considérant qu'il résulte de tout ce qui précède, et sans qu'il soit besoin de statuer sur la fin de non-recevoir opposée par le département de Maine-et-Loire, par la commune d'Angers, par l'association et groupement d'intérêt public, que l'association des contribuables angevins n'est pas fondée à demander l'annulation de l'arrêté du 5 février 2015 par lequel le préfet de Maine-et-Loire a approuvé la convention constitutive du groupement ; que ses conclusions tendant à l'annulation « par voie de conséquence » de la convention litigieuse ne peuvent, en tout état de cause, qu'être rejetées ;

Sur les conclusions tendant à l'application des dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative :

16. Considérant que les dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative font obstacle à ce que soit mise à la charge de l'Etat, qui n'est pas, dans la présente instance, la partie tenue aux dépens ou la partie perdante, une somme au titre des frais exposés et non compris dans les dépens ;

17. Considérant qu'il y a lieu, dans les circonstances de l'espèce, de condamner l'association requérante, à verser au département de Maine-et-Loire et à la commune d'Angers les sommes de 500 chacun au titre des frais exposés et non compris dans les dépens ; que le groupement d'intérêt public Terra Botanica et l'association comité départemental du tourisme et Fédération des offices de tourisme et syndicats d'initiative de l'Anjou ne justifiant pas avoir exposé de frais dans l'instance, leurs conclusions présentées sur le fondement de l'article L. 761-1 du code de justice administrative doivent être rejetées ;

D E C I D E :

Article 1 : La requête de l'association des contribuables angevins est rejetée.

Article 2 : L'association des contribuables angevins versera au département de Maine-et-Loire, et à la commune d'Angers une somme de 500 euros chacun au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Article 3 : Le surplus des conclusions des parties est rejeté.

Article 4 : Le présent jugement sera notifié à l'association des contribuables angevins, au préfet de Maine-et-Loire, au département du Maine-et-Loire, à la commune d'Angers, à l'association Comité départemental du tourisme Fédération des offices de tourisme et syndicats d'initiative de l'Anjou et au groupement d'intérêt public « Terra Botanica ».

Délibéré après l'audience du 15 mars 2017, à laquelle siégeaient :
M. H..., président,
M. E..., premier conseiller,
M. I..., conseiller.

Lu en audience publique, le 5 avril 2017.

Le rapporteur,

Le président,

R. J...

J-P. K...

Le greffier,

Y. L...

La République mande et ordonne au préfet de Maine-et-Loire, en ce qui le concerne ou à tous huissiers de justice à ce requis en ce qui concerne les voies de droit commun contre les parties privées, de pourvoir à l'exécution de la présente décision.

Pour expédition conforme,
Le greffier,