

**TRIBUNAL ADMINISTRATIF
DE LIMOGES**

N° 2100457

COUR D'APPEL DE BORDEAUX
Question préjudicielle

Mme Noémi Gaullier-Chatagner
Rapporteure

Mme Khéra Benzaïd
Rapporteure publique

Audience du 18 janvier 2024
Décision du 13 février 2024

17-03-01-02

37-07-02

C+

RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

AU NOM DU PEUPLE FRANÇAIS

Le Tribunal administratif de Limoges
(2^{ème} chambre)

Vu la procédure suivante :

Par un arrêt du 4 décembre 2020, la cour d'appel de Bordeaux a sursis à statuer et saisi le tribunal administratif de Bordeaux de la question de la légalité de tout ou partie de la clause de l'article 38 de la convention d'affermage du 21 décembre 1979 par laquelle la commune de Saint-Yrieix-la-Perche a confié l'exploitation de son marché aux bestiaux à M. D... E..., M. G... E... et M. F... C... (les consorts H...).

Par une ordonnance du 9 mars 2021, le président de la section du contentieux du Conseil d'Etat a transmis au tribunal administratif de Limoges la résolution de cette question préjudicielle.

Par deux mémoires, enregistrés le 25 mai 2021 et le 25 octobre 2021, la commune de Saint-Yrieix-la-Perche, représentée par Me Dubois, demande au tribunal :

1°) de déclarer l'article 38 de la convention d'affermage conclue le 21 décembre 1979 légal en ce qu'il prévoit l'organisation d'une mesure d'expertise judiciaire préalable ;

2°) de déclarer que l'exigence de loyauté des relations contractuelles imposait aux consorts E... et C... de saisir la juridiction judiciaire d'une demande en référé expertise, la juridiction administrative n'étant pas compétente ;

3°) de mettre à la charge des consorts E... et C... la somme de 3 000 euros en application des dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Elle soutient que :

- les parties à la convention ont entendu conditionner la saisie d'une juridiction à l'organisation préalable d'une expertise judiciaire alors prévue à l'article 24 de la loi du 22 juillet 1889, modifié par la loi n° 55-1557 du 28 novembre 1955 instituant le référé administratif, et reprise aujourd'hui à l'article L. 521-3 du code de justice administrative ; la jurisprudence du Tribunal des conflits attribuant la compétence aux tribunaux judiciaires en vertu de l'article 136 du décret du 17 mai 1809 est postérieure à la date de signature de la convention ; la demande de référé expertise visée par la convention n'était pas manifestement insusceptible de se rattacher à un litige de la compétence de la juridiction administrative ; l'illégalité de la clause ne peut résider dans la désignation d'un expert judiciaire ; les parties sont libres de prévoir une procédure particulière, en l'occurrence la désignation d'un expert judiciaire ;

- le principe de loyauté des relations contractuelles interdit d'annuler purement et simplement l'article 38 de la convention ; en effet, l'insertion d'une telle clause atteste de la volonté des parties d'organiser une expertise avant toute saisine d'une juridiction ; il incombait aux consorts E... et C... de saisir la juridiction judiciaire pour obtenir une mesure similaire ; ils n'ont pas entrepris une telle démarche mais ont saisi le 20 juin 2007 un expert sur la base de l'article 38 de la convention d'affermage ; contrairement à ce que soutiennent les consorts E... et C..., le renvoi préjudiciel opéré par la cour d'appel de Bordeaux ne porte pas uniquement sur la légalité de la clause de l'article 38 mais également sur son sens ;

- si les consorts E... et C... indiquent qu'ils sollicitent la nullité de la clause prévue à l'article 38 en cours de procédure, ils ne démontrent pas avoir été dans l'impossibilité de saisir la juridiction judiciaire aux fins de voir désigner un expert ; l'erreur de compétence de l'article 38 était parfaitement claire lorsqu'ils ont eu à saisir une juridiction de leur litige ; ils sont donc mal fondés à indiquer que l'erreur de désignation de la juridiction compétente les a empêchés de saisir le juge judiciaire pour obtenir la désignation d'un expert.

Par deux mémoires enregistrés le 9 août 2021 et le 22 mars 2022, M. G... E..., M. A... E... et M. F... C..., représentés par Me Leconte, demandent au tribunal :

1°) de juger que la clause de l'article 38 de la convention d'affermage du 21 décembre 1979 est illégale en toutes ses stipulations ;

2°) de mettre à la charge de la commune de Saint-Yrieix-la-Perche la somme de 3 000 euros en application des dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Ils soutiennent que :

- la clause de l'article 38 de la convention d'affermage, qui ne prévoyait pas l'organisation d'une mesure d'expertise judiciaire, est manifestement illégale en toutes ses stipulations puisqu'à la date de la signature de ce contrat et au cours de son exécution, il résultait des dispositions de l'article 136 du décret du 17 mai 1809 que le juge judiciaire était seul compétent pour trancher les litiges relatifs à son exécution et que, par voie de conséquence, il ne pouvait pas prévoir que ces mêmes litiges devraient être portés devant le tribunal administratif de Limoges si le conflit devait subsister ; c'est à bon droit que le président du tribunal administratif

de Limoges a refusé de faire droit à leur demande de désignation d'un tiers expert ; l'article 38 de la convention d'affermage méconnaît ainsi les dispositions de l'article 136 du décret du 17 mai 1809 et aucune disposition législative ou réglementaire, notamment du code de justice administrative, ne donne la possibilité au président d'un tribunal administratif d'intervenir dans un litige relatif à l'exécution d'un traité d'affermage des droits de place pour désigner un tiers expert dans le cadre de l'application d'une clause de règlement des différends ;

- contrairement à ce que soutient la commune de Saint-Yrieix-la-Perche, l'article 38 du traité d'affermage ne prévoyait pas que le président du tribunal administratif de Limoges soit saisi par une requête par la voie du référé mesures utiles pour désigner un expert judiciaire ; cet article se bornait seulement à prévoir que le président du tribunal administratif de Limoges désigne un « tiers expert » afin qu'il participe à la résolution amiable d'un désaccord persistant entre les parties au contrat ;

- c'est de mauvaise foi que la commune reproche aux fermiers de ne pas avoir appliqué la clause de l'article 38 alors qu'elle a systématiquement fait obstacle à son application.

Par une ordonnance du 25 mai 2023, la clôture de l'instruction a été fixée au 15 juin 2023.

Vu :

- les autres pièces du dossier ;
- l'arrêt du 4 décembre 2020 de la cour d'appel de Bordeaux.

Vu :

- l'article 136 du décret du 17 mai 1809 relatif aux Octrois ;
- 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 Mme Gaullier-Chatagner,
- les conclusions de Mme Benzaid, rapporteure publique,
- les observations de Me Jamot, substituant Me Leconte pour MM. E... et M. C... et les observations de Me Pion, substituant Me Dubois, pour la commune de Saint-Yrieix-la-Perche.

Considérant ce qui suit :

1. Par une convention d'affermage conclue le 21 décembre 1979, la commune de Saint-Yrieix-la-Perche a confié l'exploitation de son marché aux bestiaux à MM. D... et G... E... et à M. F... C... aux droits desquels se sont, finalement, substitués, MM. A... et G... E... et M. F... C.... La convention prévoyait qu'il appartenait aux fermiers d'exécuter les prestations nécessaires au bon fonctionnement du marché aux bestiaux, de percevoir les droits d'entrée et autres droits annexes et de payer à la commune une redevance forfaitaire annuelle. Les consorts E... et C... ont assigné la commune de Saint-Yrieix-la-Perche devant le tribunal de grande instance (TGI) de Limoges afin de faire constater des manquements au contrat lequel, par un jugement du 12 avril 2012 devenu définitif, a déclaré leurs demandes irrecevables faute pour eux d'avoir respecté la procédure prévue par l'article 38 de la convention d'affermage. Le 16 juillet 2012, les consorts

E... et C... ont de nouveau assigné la commune de Saint-Yrieix-la-Perche devant le TGI de Limoges afin de demander la condamnation de la commune à leur payer une somme d'argent en contrepartie du montant des redevances indûment payées et en réparation du manque à gagner résultant de l'absence de révision des tarifs. A l'appui de cette demande, ils soulevaient la nullité de l'article 38 du contrat d'affermage prévoyant la conciliation préalable des parties. Par un jugement du 5 septembre 2013, le TGI de Limoges a déclaré irrecevables plusieurs demandes mais a prononcé la résiliation du contrat d'affermage et a débouté les parties de leurs prétentions indemnitaires à raison de cette résiliation. Par un arrêt du 19 février 2015, la cour d'appel de Limoges, sur appel des consorts E... et C..., a réformé le jugement et condamné la commune à payer aux demandeurs 44 686,46 euros au titre du trop-perçu pour les redevances 1996 et 1997, et a déclaré nulles et inapplicables les dispositions de la clause de l'article 38 de la convention d'affermage. La première chambre civile de la Cour de cassation, par un arrêt du 12 mai 2016, sur pourvoi des deux parties, a cassé l'arrêt rendu le 19 février 2015 par la cour d'appel de Limoges et renvoyé la cause et les parties devant la cour d'appel de Poitiers. Cette dernière a rendu un arrêt le 13 novembre 2018 par lequel elle a confirmé le jugement sauf en ce qu'il a déclaré irrecevable la demande de nullité de l'article 38 de la convention d'affermage et dit recevables les demandes relatives à la résiliation du contrat, et statuant à nouveau sur les points infirmés, a débouté les consorts E... et C... de leur demande de nullité de l'article 38 de la convention et a dit irrecevables les demandes relatives à la résiliation du contrat. Par un arrêt du 22 janvier 2020, la première chambre civile de la Cour de cassation, sur pourvoi des consorts E... et C..., a cassé et annulé l'arrêt rendu le 13 novembre 2018 par la cour d'appel de Poitiers et renvoyé l'affaire et les parties devant la cour d'appel de Bordeaux.

3. Par un arrêt du 4 décembre 2020, la cour d'appel de Bordeaux a sursis à statuer jusqu'à ce que la juridiction administrative se prononce sur la question préjudicielle relative à la légalité de tout ou partie de la clause de l'article 38 de la convention d'affermage du 21 décembre 1979.

Sur la question préjudicielle :

4. Aux termes des stipulations de l'article 38 de la convention d'affermage du 21 décembre 1979 : « *Toute contestation survenant entre les deux parties au sujet de l'exécution de la présente convention est obligatoirement réglée selon la procédure ci-après : / Chacune des parties soumet d'abord sa contestation à l'autre par écrit en lui fixant un délai de réponse de quinze jours. / Si aucun accord n'est intervenu, la contestation est soumise, soit à un expert unique choisi d'un commun accord entre les parties, soit à deux experts, chaque partie en désignant un. En cas de désaccord, la contestation est soumise à un tiers expert désigné par le Président du Tribunal administratif. / Si le conflit subsiste, il est porté devant le Tribunal administratif de Limoges* ».

5. De première part, la clause de l'article 38 de la convention d'affermage litigieuse prévoit en son dernier alinéa que, si le conflit subsiste entre les parties malgré la mise en œuvre des obligations prévues aux alinéas précédents, le conflit est porté devant le tribunal administratif de Limoges. Il résulte également des stipulations mêmes de cette clause qu'elle a vocation à régir les situations dans lesquelles un différend surviendrait entre la commune de Saint-Yrieix-la-Perche et les consorts E... et C... à propos de l'exécution de la convention d'affermage. Or, il résulte des dispositions de l'article 136 du décret du 17 mai 1809 relatif aux Octrois que seule la juridiction judiciaire est compétente pour connaître de tels litiges, la juridiction administrative ne l'étant que pour se prononcer sur le sens et la légalité des clauses d'un tel contrat. Par suite, en tant que la clause de l'article 38 de la convention d'affermage

donne, en son dernier alinéa, compétence à la juridiction administrative et particulièrement au tribunal administratif de Limoges pour connaître d'un « conflit » persistant en matière d'exécution de ce contrat, elle est illégale puisque des parties à un contrat ne sauraient faire obstacle à l'application des règles de compétences entre les deux ordres de juridiction.

6. De deuxième part, et pour les mêmes motifs, les dispositions de l'article 136 du décret du 17 mai 1809 font obstacle à ce que le président du tribunal administratif soit saisi, par les parties à cette convention, d'une demande tendant à la désignation d'un « tiers expert », dont l'objet serait de lui confier une mission de conciliation, dès lors qu'une telle désignation aboutirait à l'engagement d'une mission de conciliation en dehors des domaines de la compétence juridictionnelle de la juridiction administrative. En outre, une telle obligation consistant expressément à soumettre la contestation « à un tiers expert désigné par le Président du Tribunal administratif » ne saurait, au vu des stipulations et de l'économie générale de la clause, et contrairement à ce qu'allègue la commune de Saint-Yrieix-la-Perche, être lue comme tendant à la seule « organisation préalable d'une expertise judiciaire ». Par suite, l'obligation mise à la charge des parties de saisir le président du tribunal administratif d'une telle demande de désignation méconnaît les règles de compétence entre les deux ordres de juridiction et est illégale, si bien qu'elle ne pouvait être lue comme imposant aux parties la saisine de la juridiction judiciaire pour obtenir une mesure similaire. Enfin, la désignation par le président du tribunal administratif, visée par la convention, de ce « tiers expert » étant le complément nécessaire, en cas de désaccord entre les parties, de l'obligation mise à leur charge de saisir un expert unique choisi en commun ou un expert chacune, l'illégalité de la clause portant sur la saisine du président du tribunal administratif afin qu'il désigne un « tiers expert » emporte nécessairement l'illégalité de la partie de la clause de l'article 38 prévoyant, au même alinéa, la saisine d'un ou plusieurs experts par les parties elles-mêmes.

7. De troisième part, il ressort des stipulations du premier alinéa de l'article 38 de la convention que si chacune des parties devait « d'abord » soumettre sa contestation à l'autre partie en lui fixant un délai de réponse, une telle obligation constitue une étape liminaire indissociable de la procédure globale de règlement amiable prévue par ces stipulations. Par suite, et au vu des éléments qui précèdent, l'illégalité des deuxième et troisième alinéas de cette clause emporte nécessairement, au vu de son économie générale, l'illégalité de son premier alinéa, en tant qu'il prévoit que chacune des parties doit d'abord soumettre sa contestation à l'autre par écrit en lui fixant un délai de réponse de quinze jours.

8. Il résulte de ce qui précède, sans qu'y fasse obstacle l'exigence de loyauté des relations contractuelles ou le principe de sécurité juridique, dès lors notamment que les parties disposaient de la faculté de modifier par voie d'avenant la rédaction de la clause 38 de la convention d'affermage du 21 décembre 1979 relative à la procédure préalable de règlement amiable des litiges devenue nettement illégale depuis l'intervention de la décision du Tribunal des conflits du 10 avril 1995, Consorts E... c. Ville de Colombes, n° 02958 postérieure à la date de signature de cette convention, et alors que la nullité de cette clause ne prive aucune partie à la convention du droit à un procès équitable, que l'article 38 de la convention d'affermage du 21 décembre 1979 est illégal dans son ensemble.

Sur les frais liés au litige :

9. Dans les circonstances de l'espèce, il n'y a pas lieu de faire droit aux conclusions présentées par la commune de Saint-Yrieix-la-Perche et par MM. E... et M. C... tendant au versement d'une somme en application des dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

D E C I D E :

Article 1^{er} : Il est déclaré en réponse à la question préjudicielle posée par la cour d'appel de Bordeaux que les stipulations de l'article 38 de la convention d'affermage du 21 décembre 1979 sont illégales dans leur ensemble.

Article 2 : Le surplus des conclusions présentées par MM. E... et M. C... est rejeté.

Article 3 : Les conclusions présentées par la commune de Saint-Yrieix-la-Perche sont rejetées.

Article 4 : Le présent jugement sera notifié à la cour d'appel de Bordeaux, à M. G... E..., à M. A... E..., à M. F... C... et à la commune de Saint-Yrieix-la-Perche.

Délibéré après l'audience du 18 janvier 2024, à laquelle siégeaient :

- M. Normand, président,
- Mme Siquier, première conseillère,
- Mme Gaullier-Chatagner, conseillère.

Rendu public par mise à disposition au greffe le 13 février 2024.

La rapporteure,

Le président,

N. GAULLIER-CHATAGNER

N. NORMAND

La greffière,

M. DELAGE

La République mande et ordonne
au préfet de la Haute-Vienne en ce qui le
concerne ou à tous commissaires 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
Pour le Greffier en Chef,
La Greffière

M. DELAGE