

**TRIBUNAL ADMINISTRATIF  
DE TOULOUSE**

**N° 1602598**

---

ASSOCIATION « LUCHON  
VALLEES AVENIR » et autre

---

M. Florian Jazon  
Rapporteur

---

M. Franck Jozek  
Rapporteur public

---

Audience du 8 janvier 2019  
Lecture du 22 janvier 2019

---

135-01-06-01  
135-05-01-05  
C

**RÉPUBLIQUE FRANÇAISE**

**AU NOM DU PEUPLE FRANÇAIS**

Le Tribunal administratif de Toulouse

(6<sup>ème</sup> chambre)

Vu la procédure suivante :

Par une requête et des mémoires enregistrés les 9 juin 2016, 27 avril 2017 et 13 septembre 2017, l'association pour le développement de Luchon et ses vallées dite « Luchon Vallées Avenir » et M. X, représentés par Me Briand, demandent au tribunal :

1°) d'annuler les délibérations n° 11-2016, 12-2016 et 13-2016 du 15 avril 2016 par lesquelles le conseil communautaire de la communauté de communes du pays de Luchon a accordé sa garantie pour le remboursement de trois emprunts souscrits par le syndicat intercommunal de gestion et d'aménagement de la station de ski de Superbagnères ;

2°) de mettre à la charge de la communauté de communes du pays de Luchon une somme de 2 000 euros au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Ils soutiennent que :

- la procédure de convocation du conseil communautaire est entachée d'irrégularité au regard de l'article L. 5211-11 du code général des collectivités territoriales ;
- la communauté de communes n'était pas compétente au regard des principes de spécialité et d'exclusivité des établissements publics de coopération intercommunale.

Par des mémoires en défense enregistrés les 23 mars 2017, 5 juin 2017 et 28 août 2017, la communauté de communes des Pyrénées haut-garonnaises, venant aux droits de la communauté de communes du pays de Luchon, représentée par Me Labry, conclut au rejet de la requête et à ce que soit mise à la charge des requérants une somme de 2 000 euros au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Elle soutient que :

- la requête est irrecevable dès lors que les trois délibérations litigieuses constituent des actes détachables de contrats administratifs ;
- les moyens invoqués par les requérants ne sont pas fondés.

Des pièces produites par la communauté de communes à la demande du tribunal ont été enregistrées les 30 novembre 2018 et 19 décembre 2018.

Vu les autres pièces du dossier.

Vu :

- le code général des collectivités territoriales ;
- l'ordonnance n° 2015-899 du 23 juillet 2015 relative aux marchés publics ;
- 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. Jazon,
- les conclusions de M. Jozek, rapporteur public,
- les observations de Me Mounet, représentant les requérants, et de Me Santun, représentant la communauté de communes.

Considérant ce qui suit :

1. Le syndicat intercommunal de gestion et d'aménagement de la station de ski de Superbagnères (SIGAS) a souscrit trois emprunts de montants respectifs de 714 633 euros, 715 000 euros et 714 634 euros auprès du Crédit agricole Toulouse 31, de la Caisse d'épargne Midi-Pyrénées et de la Banque postale en vue de financer l'opération de construction d'un télésiège dans ladite station. Par trois délibérations n° 11-2016, 12-2016 et 13-2016 adoptées le 15 avril 2016, le conseil communautaire de la communauté de communes du pays de Luchon a accordé sa garantie, à hauteur de 30 %, pour le remboursement de ces trois emprunts et a autorisé son président à signer, à ce titre, les trois contrats de prêts correspondants. Par la présente requête, l'association pour le développement de Luchon et ses vallées dite « Luchon Vallées Avenir » (ALVA) et M. X demandent l'annulation de ces trois délibérations.

Sur les conclusions à fin d'annulation :

En ce qui concerne la fin de non-recevoir :

2. D'une part, indépendamment des actions dont disposent les parties à un contrat administratif et des actions ouvertes devant le juge de l'excès de pouvoir contre les clauses réglementaires d'un contrat ou devant le juge du référé contractuel, tout tiers à un contrat administratif susceptible d'être lésé dans ses intérêts de façon suffisamment directe et certaine

par sa passation ou ses clauses est recevable à former devant le juge du contrat un recours de pleine juridiction contestant la validité du contrat ou de certaines de ses clauses non réglementaires. Si la légalité du choix du cocontractant, de la délibération autorisant la conclusion du contrat et de la décision de le signer ne peut alors être contestée par les tiers qu'à l'occasion du recours de pleine juridiction ainsi défini, l'irrecevabilité du recours pour excès de pouvoir dirigé contre les actes détachables ne concerne toutefois que les contrats administratifs et non les conventions de droit privé pour lesquels un tel recours demeure recevable.

3. D'autre part, l'acte par lequel une personne publique garantit un emprunt souscrit par une autre personne publique ou privée doit être regardé comme l'accessoire du contrat de prêt auquel ladite personne publique apporte sa caution. En l'espèce, la communauté de communes se prévaut des dispositions du 8° de l'article 14 de l'ordonnance du 23 juillet 2015 pour affirmer que les contrats de prêt conclus par le SIGAS présenteraient le caractère de contrats administratifs dès lors qu'ils y sont qualifiés de marchés publics de services financiers. Mais, si l'article 3 de cette ordonnance confère effectivement la nature de contrats administratifs aux marchés publics passés par des personnes publiques et relevant de son champ d'application, l'article 14 exclut précisément de ce champ, en tout état de cause, les marchés publics de services qui sont des contrats d'emprunt visés au 8° dudit article. Il s'ensuit que les contrats de prêts conclus par le SIGAS et pour lesquels la communauté de communes a apporté sa garantie ne présentent pas le caractère de contrats administratifs par détermination de la loi.

4. Enfin, un contrat conclu par une personne de droit public présente un caractère administratif lorsqu'il a pour objet l'exécution d'un service public ou lorsqu'il comporte une ou plusieurs clauses qui impliquent, dans l'intérêt général, qu'il relève du régime exorbitant des contrats administratifs. En l'espèce, les contrats de prêts souscrits par le SIGAS pour répondre à ses besoins de financement n'ont pas pour objet de faire participer les établissements de crédit à l'exécution de ses missions de service public et ne comportent aucune clause susceptible de les faire relever du régime exorbitant des contrats administratifs. Ils revêtent ainsi la nature de conventions de droit privé et il en va de même des engagements accessoires par lesquels, en signant ces mêmes contrats, la communauté de communes a apporté sa garantie aux emprunts souscrits par le SIGAS. Les trois délibérations litigieuses, actes détachables de contrats de droit privé, peuvent donc faire l'objet de recours pour excès de pouvoir, de sorte que la fin de non-recevoir opposée par la communauté de communes doit, dès lors, être écartée.

#### En ce qui concerne la légalité des délibérations :

5. D'une part, aux termes de l'article L. 5111-1 du code général des collectivités territoriales : « *Les collectivités territoriales peuvent s'associer pour l'exercice de leurs compétences en créant des organismes publics de coopération dans les formes et conditions prévues par la législation en vigueur. / Forment la catégorie des groupements de collectivités territoriales les établissements publics de coopération intercommunale et les syndicats mixtes (...), les pôles métropolitains, les pôles d'équilibre territoriaux et ruraux (...).* ». Par ailleurs, aux termes de l'article L. 5210-1-1 A dudit code : « *Forment la catégorie des établissements publics de coopération intercommunale les syndicats de communes, les communautés de communes, les communautés urbaines, les communautés d'agglomération et les métropoles.* ».

6. D'autre part, aux termes de l'article L. 5211-5-1 du code général des collectivités territoriales : « *Les statuts d'un établissement public de coopération intercommunale mentionnent notamment : / a) La liste des communes membres de l'établissement ; / (...) / g) Les compétences transférées à l'établissement. (...)* ». Selon l'article L. 1321-1 dudit code : « *Le transfert d'une compétence entraîne de plein droit la mise à la disposition de la collectivité*

*bénéficiaire des biens meubles et immeubles utilisés, à la date de ce transfert, pour l'exercice de cette compétence. / (...) ».* Selon l'article L. 5211-4-1 du même code : « *I. - Le transfert de compétences d'une commune à un établissement public de coopération intercommunale entraîne le transfert du service ou de la partie de service chargé de sa mise en œuvre. (...) ».* Et aux termes de l'article L. 5211-5 de ce code : « *(...) / L'établissement public de coopération intercommunale est substitué de plein droit, à la date du transfert de compétences, aux communes qui le composent dans toutes leurs délibérations et tous leurs actes. ».*

7. Enfin, aux termes de l'article L. 5214-16 du code général des collectivités territoriales, dans sa rédaction applicable à la situation en litige : « *I. - La communauté de communes exerce de plein droit au lieu et place des communes membres, pour la conduite d'actions d'intérêt communautaire, les compétences relevant de chacun des deux groupes suivants : / (...) / 2° Actions de développement économique intéressant l'ensemble de la communauté. Quand la communauté de communes opte pour le régime fiscal défini à l'article 1609 nonies C du code général des impôts, l'aménagement, la gestion et l'entretien des zones d'activité industrielle, commerciale, tertiaire, artisanale, touristique, portuaire ou aéroportuaire d'intérêt communautaire sont inclus dans cette compétence ; / (...) / II. - La communauté de communes doit par ailleurs exercer dans les mêmes conditions des compétences relevant d'au moins trois des sept groupes suivants : / (...) / 4° Construction, entretien et fonctionnement d'équipements culturels et sportifs et d'équipements de l'enseignement préélémentaire et élémentaire ; / (...) / IV. - Lorsque l'exercice des compétences mentionnées aux I et II est subordonné à la reconnaissance de leur intérêt communautaire, cet intérêt est déterminé à la majorité des deux tiers du conseil de la communauté de communes. / Il est défini au plus tard deux ans après l'entrée en vigueur de l'arrêté prononçant le transfert de compétence. A défaut, la communauté de communes exerce l'intégralité de la compétence transférée. / (...) ».*

8. Il ressort des pièces du dossier que les trois communes de Bagnères-de-Luchon, Castillon-de-Larboust et Saint-Aventin ont créé ensemble, le 18 juin 1982, le syndicat intercommunal de gestion et d'aménagement de la station de ski de Superbagnères (SIGAS). Les attributions de ce syndicat de communes, tel qu'elles résultent de l'article 4 de ses statuts dans leur dernière version approuvée le 16 janvier 2006, portent notamment sur « la création, l'aménagement, la gestion et l'exploitation ou la délégation éventuelle de gestion (...) des remontées mécaniques, du domaine skiable ainsi que de l'enneigement artificiel de ce dernier (et) de tout bâtiment ou ouvrage lié à l'exercice de ces activités ». Il apparaît, par ailleurs, que plusieurs communes au nombre desquelles figurent les trois susmentionnées ont constitué, le 17 décembre 2009, la communauté de communes du pays de Luchon, dont les compétences étaient, à la date des faits en litige, fixées à l'article 3 de ses statuts dans leur dernière version arrêtée le 14 octobre 2015. Il résulte ainsi de cet article que la communauté de communes du pays de Luchon assure notamment, d'une part, au titre de ses compétences obligatoires en matière de développement économique, « la création ou la participation à la gestion d'équipements structurels d'intérêt communautaire » et « la définition et la mise en œuvre d'une politique touristique d'intérêt communautaire » et, d'autre part, au titre de ses compétences optionnelles relatives aux équipements sportifs, de loisirs et culturels d'intérêt communautaire, « la construction, l'entretien et le fonctionnement des équipements sportifs (salles et terrains de sport, parcours sportifs...) déclarés d'intérêt communautaire » ainsi que « la construction, l'entretien et le fonctionnement des équipements culturels et de loisirs (salles de spectacles, médiathèques, écoles de musique, MJC...) déclarés d'intérêt communautaire ».

9. Il ressort des termes des délibérations litigieuses que, pour s'estimer compétent pour accorder sa garantie aux emprunts souscrits par le SIGAS en vue de la construction d'un télésiège, le conseil de la communauté de communes du pays de Luchon a relevé que l'opération

ainsi projetée par le syndicat concourrait à la promotion du tourisme et au développement économique de son territoire et qu'elle relevait donc de l'intérêt communautaire. Il résulte toutefois de ce qui a été exposé au point précédent que les communes de Bagnères-de-Luchon, Castillon-de-Larboust et Saint-Aventin avaient transféré dès le 18 juin 1982 leur compétence relative à la création et à l'aménagement des remontées mécaniques de la station de ski de Superbagnères. Les trois collectivités susnommées s'étant ainsi dessaisies de cette compétence au profit du syndicat de communes, elles ne pouvaient plus, sauf à provoquer la disparition dudit syndicat, ni assurer elles-mêmes cette compétence, ni la transférer à un autre établissement public de coopération intercommunale. Par suite, si les statuts de la communauté de communes lui ont notamment conféré des attributions en matière de développement économique, de politique touristique et d'équipements sportifs et de loisirs, les domaines de compétences ainsi institués ne peuvent être regardés comme incluant la création ou l'aménagement de remontées mécaniques dans la station de ski de Superbagnères. En tout état de cause, il n'est ni établi ni même allégué que la gestion de tels équipements aurait été reconnue d'intérêt communautaire ainsi que le prévoient tant l'article L. 5214-16 du code général des collectivités territoriales que l'article 3 des statuts de la communauté de communes. Et, alors que ce même article liste les attributions relevant de l'intérêt communautaire en matière de politique touristique, il n'apparaît pas davantage que la création de remontées mécaniques puisse se rattacher à l'une des missions ainsi énumérées, lesquelles portent seulement sur l'animation et le suivi du contrat de pôle touristique, la création et la gestion d'un office de tourisme intercommunal et l'édition de publications promotionnelles. Enfin, il ne ressort pas des statuts du SIGAS que, comme le laisse supposer la communauté de communes, ce syndicat serait uniquement compétent pour organiser le fonctionnement de la station de Superbagnères en période d'enneigement, permettant ainsi à ladite communauté de participer au financement d'une installation destinée à être également utilisée dans le cadre d'autres activités sportives pendant la saison estivale. Dès lors, en accordant, par ses trois délibérations susvisées du 15 avril 2016, sa garantie aux emprunts souscrits par le SIGAS en vue de la réalisation d'un télésiège, le conseil communautaire a excédé le domaine de compétence de la communauté de communes et a ainsi méconnu les principes de spécialité et d'exclusivité des établissements publics de coopération intercommunale tels qu'ils résultent des dispositions précitées du code général des collectivités territoriales.

10. Il résulte de ce qui précède que, sans qu'il soit besoin d'examiner le bien-fondé de l'autre moyen de la requête, les trois délibérations litigieuses doivent être annulées.

Sur les frais liés au litige :

11. Il y a lieu, dans les circonstances de l'espèce, de mettre à la charge de la communauté de communes des Pyrénées haut-garonnaises, venue aux droits de la communauté de communes du pays de Luchon depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2017, le paiement d'une somme globale de 1 500 euros aux requérants en application de l'article L. 761-1 du code de justice administrative. Ces mêmes dispositions font, en revanche, obstacle à ce que soit mis à la charge des requérants le paiement de la somme demandée à ce titre par ladite communauté de communes.

## D E C I D E :

Article 1<sup>er</sup> : Les délibérations du conseil de la communauté de communes du pays de Luchon n° 11-2016, 12-2016 et 13-2016 en date du 15 avril 2016 sont annulées.

Article 2 : La communauté de communes des Pyrénées haut-garonnaises versera à l'association ALVA et à M. X une somme globale de 1 500 (mille cinq cents) euros en application de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Article 3 : Les conclusions présentées par la communauté de communes des Pyrénées haut-garonnaises au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative sont rejetées.

Article 4 : Le présent jugement sera notifié à l'association pour le développement de Luchon et ses vallées dite « Luchon Vallées Avenir », à M. X et à la communauté de communes des Pyrénées haut-garonnaises.

Délibéré après l'audience du 8 janvier 2019, où siégeaient :

Mme Quéméner, président,  
M. Jazeron, premier conseiller,  
Mme Durand, conseiller.

Lu en audience publique le 22 janvier 2019.

Le rapporteur,

Le président,

F. JAZERON

V. QUEMENER

Le greffier,

A. GROUSSET

La République mande et ordonne au préfet de la Haute-Garonne 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 en chef,