

TRIBUNAL ADMINISTRATIF
DE NANTES

N^{os} 1501506 et 1501529

Société LES MOULINS

M. A...
Rapporteur

M. B...
Rapporteur public

Audience du 21 février 2018
Lecture du 14 mars 2018

39-04-01
C

RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

AU NOM DU PEUPLE FRANÇAIS

Le tribunal administratif de Nantes

(2^{ème} chambre)

Vu la procédure suivante :

I) Par une requête et des mémoires complémentaires, enregistrés le 19 février 2015, le 5 septembre 2016 et le 13 janvier 2017, sous le n°1501506, la société Les Moulins, représentée par la Selarl Genesis avocats, demande au tribunal :

1°) d'ordonner la reprise des relations contractuelles avec la commune de La Guérinière, à compter de la décision de résiliation ;

2°) de mettre à la charge de la commune de La Guérinière une somme de 20 000 euros en application des dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Elle soutient que :

- sa requête est recevable ; le fait que dans le cadre d'autres instances elle invoque la nullité du contrat est sans incidence sur la recevabilité de ses conclusions tendant à la reprise des relations contractuelles ;

- le contrat de délégation de service public est entaché de nullité ; les stipulations des articles 12 et 13 sont illicites et indivisibles ; le tribunal pourra se reporter à l'instance n° 1501529, et en particulier au mémoire en réplique du 2 septembre 2016 ; de la décision à intervenir dans l'instance n° 1501529, le tribunal tirera toutes les conséquences de droit dans la présente instance ;

- la décision de résiliation est insuffisamment motivée ;
- elle a disposé de moins de 8 jours ouvrés pour répondre aux 16 griefs contenus dans la seconde mise en demeure de la commune, pour certains nouveaux ;
- les conditions de la déchéance fixées à l'article 21 de la convention ne sont pas remplies ;
- les griefs qui lui sont reprochés ne sont pas établis ni, en tout état de cause, de nature à justifier une résiliation pour faute grave, condition indispensable à la déchéance d'un contrat de concession.

Par des mémoires en défense, enregistrés le 8 janvier et le 12 décembre 2016, la commune de La Guérinière, représentée par Me Le Mière, conclut au rejet de la requête et à ce qu'une somme de 20 000 euros soit mise à la charge de la commune au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Elle soutient que :

- à titre principal que la requête est irrecevable ; ses conclusions sont en contradiction avec celles présentées dans le cadre de l'instance n° 1501529 ;
- à titre subsidiaire, la résiliation pour faute est justifiée au fond ;
- le non paiement des redevances justifiait à lui seul la résiliation pour faute grave de la convention de délégation, en application de son article 21 ;
- la mesure de résiliation est suffisamment motivée.

Par ordonnance du 14 février 2017, la clôture de l'instruction a été prononcée le jour même, en application des articles R. 611-11-1 et R. 613-1 du code de justice administrative.

Un mémoire en défense, présenté pour la commune de La Guérinière, a été enregistré le 9 février 2018, postérieurement à la clôture de l'instruction.

II) Par une requête et un mémoire complémentaire, enregistrés le 19 février 2015 et le 2 septembre 2016, sous le n° 1501529, la société Les Moulins, représentée par Me Chatain, demande au tribunal, dans le dernier état de ses écritures :

1°) de constater la nullité de la convention de délégation de service public conclue avec la commune de La Guérinière ;

2°) de condamner la commune à lui verser une somme de 1 738 242, 31 euros, avec intérêts au taux légal à compter de la demande préalable du 4 mars 2015 et capitalisation des intérêts, en remboursement des redevances dont elle s'est acquittée depuis 2008 en exécution de la convention ;

3°) de mettre à la charge de l'Etat une somme de 10 000 euros au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

La société Les Moulins soutient que :

- les fins de non-recevoir doivent être écartées ; la décision *Tropic Travaux Signalisation* n'est pas applicable au présent litige, qui oppose des parties au contrat ; la résiliation du contrat ne fait pas obstacle à ce que le juge en prononce la nullité ; son recours tendant à la reprise des relations contractuelles ne rend pas irrecevable la présente requête ;

- les articles 12 et 13 de la convention de délégation de service public sur le fondement desquels les redevances ont été perçues sont entachés d'illégalité ; ils sont contraires aux alinéas 4 et 5 de l'article L. 1411-2 du code général des collectivités territoriales ;

- la redevance ONF est dépourvue de base légale ; le code général de la propriété des personnes publiques ne prévoit pas de redevance pour l'occupation du domaine privé de l'Etat ;

- la redevance ONF n'est pas justifiée dans son montant ; fixée à 15% du chiffre d'affaires, elle excède le taux moyen des loyers pour l'exploitation d'un camping, évalué à 9,36% du chiffre d'affaires, selon les données économiques locales de 2010 ;

- le caractère exorbitant des redevances prévues aux articles 12 et 13 de la convention, qui atteignent 25% du chiffres d'affaires du camping, font obstacle à l'équilibre financier du contrat, en méconnaissance de l'article L. 2224-1 du code général des collectivités territoriales ;

- les clauses des articles 12 et 13 sont illicites ;

- la redevance est illégale en ce qu'elle méconnaît les principes présidant à la fixation d'un service public industriel et commercial : elle méconnaît le principe d'équilibre défini à l'article L. 2224-1 du code général des collectivités territoriales ainsi que le principe de proportionnalité du service et du coût du service ;

- compte tenu de ces illégalités, le juge du contrat devra constater la nullité du contrat et condamner la commune au remboursement des redevances indûment perçues sur le fondement de la répétition de l'indu.

Par un mémoire en défense, enregistré le 21 décembre 2015, la commune de La Guérinière, représentée par Me Le Mière, conclut au rejet de la requête et à ce qu'une somme de 10 000 euros soit mise à la charge de la société Les Moulins au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Elle soutient que :

- à titre principal, la requête est irrecevable ; elle tend à faire constater la nullité du contrat ,

o alors que le juge n'est habilité qu'à en prononcer l'annulation, en vertu de la décision *Tropic Travaux Signalisation* du Conseil d'Etat ;

o alors que la convention a déjà été résiliée depuis le 13 février 2015 ; la requête n'avait donc pas d'objet à la date de son enregistrement ;

o alors que, par une autre requête, la société Les Moulins demande la reprise des relations contractuelles et donc l'application du contrat ; ces contradictions rendent irrecevables les requêtes qui devront être rejetées ;

- à titre subsidiaire, que les irrégularités invoquées par la société Les Moulins ne sont pas au nombre de celles qui peuvent être invoquées par une partie au contrat, sans méconnaître l'exigence de loyauté des relations contractuelles ;

- les clauses des articles 12 et 13 de la convention de délégation de service public ne sont pas irrégulières ; en tout état de cause leur caractère illicite n'est pas démontré ni même invoqué ; leur caractère indivisible du reste de la convention n'est pas davantage démontré ;

- le montant et les modalités de calcul des redevances prévues aux articles 12 et 13 de la convention sont justifiés ainsi que le prévoit l'article 1411-2 du code général des collectivités territoriales ;

- en application de l'article 2 de la convention conclue entre l'Etat et la commune, les biens implantés sur le terrain appartiennent à la commune ;

- les biens en question, mis à la disposition du délégataire, représentent une superficie bâtie de 3 000 m² ; ils étaient, pour certains d'entre eux soumis à un montant minimal d'investissement de 1, 2 millions d'euros ; la redevance « part commune » était la contrepartie de cette mise à disposition ;

- le taux de la redevance n'est pas disproportionné ; il ressort tant des conclusions de l'audit financier du cabinet KPMG que de l'expertise judiciaire que le modèle économique de la délégation était viable financièrement ;

- la redevance ONF est justifiée dans son fondement ; elle correspond au prix dont s'acquitte la commune en contrepartie de la mise à sa disposition du terrain d'assiette du camping.

Par ordonnance du 14 décembre 2016, la clôture de l'instruction a été prononcée le jour même, en application des articles R. 611-11-1 et R. 613-1 du code de justice administrative.

Un mémoire en défense, présenté pour la commune de La Guérinière, a été enregistré le 5 février 2018, postérieurement à la clôture de l'instruction.

Vu les pièces des dossiers.

Vu :

- le code général des collectivités territoriales ;
- 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. A...,
- les conclusions de M. B..., rapporteur public,
- et les observations de Me Benjamin et de Me Liebeaux représentant la société Les Moulins, et de Me Le Mière, représentant la commune de La Guérinière.

Une note en délibéré présentée par la société Les Moulins, dans l'instance n° 151529, a été enregistrée le 22 février 2018.

Une note en délibéré présentée par la commune de La Guérinière, dans l'instance n° 151529, a été enregistrée le 23 février 2018.

1. Considérant que, par une convention de délégation de service public conclue le 27 décembre 2007, la commune de La Guérinière (Vendée) a confié à la société Les Moulins, l'exploitation du camping municipal pour une durée de quinze ans ; que le terrain d'assiette du camping est situé sur le domaine forestier de l'Etat, lequel a autorisé la commune de La Guérinière à l'occuper et à l'exploiter moyennant le paiement d'une redevance ; que la convention de délégation de service public du 27 décembre 2007 prévoit, en ses articles 12 et 13, le versement à la commune, par le délégataire, de deux redevances, l'une en contrepartie des équipements mis à sa disposition par la commune pour l'exploitation du camping et l'autre correspondant au montant de la redevance due à l'Etat par la commune, en contrepartie du droit d'occuper et d'exploiter son terrain ; que, par une délibération du 12 février 2015, le conseil municipal de la commune de La Guérinière a autorisé le maire à résilier la convention de délégation de service public ; que la résiliation a été prononcée, avec effet immédiat, par une décision du maire du 13 février 2015 ; que, par sa requête n° 1501506, la société Les Moulins demande au tribunal la reprise des relations contractuelles ; que, par sa requête n°1501529, elle demande au tribunal de constater la nullité de la convention de délégation de service public et, sur le terrain quasi-contractuel, de condamner la commune de la Guérinière à lui rembourser une somme de 1 738 242, 31 euros correspondant aux redevances dont elle s'est acquittée, en application des articles 12 et 13 de la convention de délégation de service public ;

2. Considérant que les requêtes n° 1501506 et n°1501529, présentées pour la société les Moulins présentent à juger des questions semblables et ont fait l'objet d'une instruction commune ; qu'il y a lieu de les joindre pour statuer par un seul jugement ;

Sur la contestation de la validité de la convention de délégation de service public :

3. Considérant que, par sa décision n°304802 du 28 décembre 2009 « Commune de Béziers » (dite Béziers I), l'Assemblée du contentieux du Conseil d'Etat a jugé que les parties à un contrat administratif peuvent saisir le juge d'un recours de plein contentieux contestant la validité du contrat qui les lie ; qu'il appartient alors au juge, lorsqu'il constate l'existence d'irrégularités, d'en apprécier l'importance et les conséquences, après avoir vérifié que les irrégularités dont se prévalent les parties sont de celles qu'elles peuvent, eu égard à l'exigence de loyauté des relations contractuelles, invoquer devant lui ; qu'il lui revient, après avoir pris en considération la nature de l'illégalité commise et en tenant compte de l'objectif de stabilité des relations contractuelles, soit de décider que la poursuite de l'exécution du contrat est possible, éventuellement sous réserve de mesures de régularisation prises par la personne publique ou convenues entre les parties, soit de prononcer, le cas échéant avec un effet différé, après avoir vérifié que sa décision ne portera pas une atteinte excessive à l'intérêt général, la résiliation du contrat ou, en raison seulement d'une irrégularité invoquée par une partie ou relevée d'office par lui, tenant au caractère illicite du contenu du contrat ou à un vice d'une particulière gravité relatif notamment aux conditions dans lesquelles les parties ont donné leur consentement, son annulation ;

4. Considérant que la société Les Moulins demande au tribunal de constater la nullité de la convention de délégation de service public conclue avec la commune de la Guérinière et de condamner cette collectivité à lui rembourser les sommes dont elle estime s'être indûment acquittée au titre des redevances définies par la convention litigieuse ; qu'à la lumière de l'argumentation développée au soutien de ses prétentions, la requérante doit être ainsi regardée comme demandant au tribunal d'annuler la convention litigieuse, ainsi que le prévoit le recours en contestation de la validité du contrat défini par la décision du Conseil d'Etat du 28 décembre 2009 précitée ;

En ce qui concerne les fins de non-recevoir opposées par la commune :

5. Considérant, en premier lieu, que, la circonstance que la convention litigieuse a été résiliée, le 13 février 2015, ne prive pas de leur objet les conclusions de la société Les Moulins tendant à l'annulation de ce contrat, compte tenu de la portée de telles conclusions ;

6. Considérant, en deuxième lieu, que le principe général en vertu duquel une partie ne saurait se contredire dans la procédure contentieuse au détriment d'une autre partie n'est pas invocable devant le juge administratif ; que, dès lors, et en tout état de cause, la fin de non-recevoir opposée par la commune de La Guérinière, tirée de la contradiction entre les conclusions de la requête n° 1501529 par laquelle la société Les Moulins tend à l'annulation de la convention conclue avec la commune et celles de la requête n° 15015106, par laquelle cette même société demande au tribunal d'ordonner la reprise des relations contractuelles avec la commune de La Guérinière, ne peut qu'être écartée ;

7. Considérant, en troisième et dernier lieu, que la commune de La Guérinière, en sa qualité de partie à la convention de délégation de service public litigieuse, ne peut utilement invoquer les principes issus de la jurisprudence « Tropic Travaux Signalisation » du Conseil d'Etat, qui définit les recours en contestation de la validité d'un contrat formés par des tiers à ce contrat ; qu'il résulte de ce qui précède que les fins de non-recevoir soulevées par la commune de La Guérinière doivent être écartées ;

En ce qui concerne la validité du contrat :

Sans qu'il soit besoin d'examiner les autres vices invoqués :

8. Considérant qu'aux termes de l'article L. 1411-2 du code général des collectivités territoriales : « *Les conventions de délégation de service public ne peuvent contenir de clauses par lesquelles le délégataire prend à sa charge l'exécution de services ou de paiements étrangers à l'objet de la délégation./ Les montants et les modes de calcul des droits d'entrée et des redevances versées par le délégataire à la collectivité délégante doivent être justifiés dans ces conventions. Le versement par le délégataire de droits d'entrée à la collectivité délégante est interdit quand la délégation concerne l'eau potable, l'assainissement ou les ordures ménagères et autres déchets. (...)* » ; qu'aux termes des stipulations de l'article 12 de la convention de délégation de service public conclue entre la commune de La Guérinière et la société Les Moulins, le 27 décembre 2007 : « *En contrepartie de la mise à disposition de l'exploitant délégataire des équipements, installations et matériels appartenant à la Commune ou implantés sur le site, une redevance sera due à la Commune. Cette redevance est égale à 10% du chiffre d'affaires Brut Hors Taxe « recette camping » ;*

9. Considérant que ni l'article 12 de la convention, ni aucune autre stipulation contractuelle, y compris l'article 1 énumérant les installations et équipements mis à

disposition de la société Les Moulins moyennant le paiement de la redevance dite « part Commune », ne comportent de justification quant au montant de celle-ci et au mode de calcul utilisé pour retenir le taux de 10% du chiffre d'affaires brut hors taxes ; que, par suite, et alors que la commune de la Guérinière ne peut utilement pallier cette absence de justification dans la convention par ses écritures dans la présente instance contentieuse, la clause contenue à l'article 12 précité, méconnaît l'article L. 1411-2 du code général des collectivités territoriales et est illicite ; que cette irrégularité est au nombre de celles que les parties peuvent invoquer devant le juge du contrat, sans méconnaître l'exigence de loyauté des relations contractuelles, dès lors qu'elle tient au caractère illicite du contenu du contrat et que, dès le mois de novembre 2012, en cours d'exécution du contrat, la société Les Moulins avait excipé de l'illicéité de cette clause à l'appui de sa demande de renégociation de la redevance ; que compte tenu de son importance dans l'économie générale de la convention, cette clause est indivisible des autres stipulations contractuelles ;

10. Considérant que l'illicéité qui entache la convention de délégation de service public conclue entre la Commune de La Guérinière et la société Les Moulins est de nature à justifier son annulation ; qu'il ne résulte pas de l'instruction que l'annulation de la convention, au demeurant résiliée depuis le 13 février 2015, porterait une atteinte excessive à l'intérêt général ; que, par suite, il y a lieu de l'annuler ;

Sur les conclusions, tendant à la reprise des relations contractuelles :

11. Considérant que l'annulation de la convention de délégation de service public prononcée par le juge du contrat fait obstacle à la reprise des relations contractuelles demandée par la société Les Moulins ; que par suite, sans qu'il soit besoin de statuer sur la fin de non-recevoir soulevée par la commune de La Guérinière, les conclusions de la société Les Moulins tendant à la reprise des relations contractuelles ne peuvent qu'être rejetées ;

Sur les conclusions tendant au remboursement des redevances versées à la commune

:

12. Considérant que, contrairement à ce que soutient la société Les Moulins, l'annulation de la convention de délégation de service public litigieuse n'implique pas nécessairement que le délégant rembourse à son délégataire l'intégralité des sommes que celui-ci lui a versées en application de cette convention ; qu'elle est seulement fondée à demander le remboursement des sommes versées en application de cette convention, si leur versement a constitué une situation d'enrichissement sans cause du délégant au détriment du délégataire ;

En ce qui concerne les redevances versées en exécution de l'article 12 de la convention :

13. Considérant, en premier lieu, que l'exécution de l'article 12 de la convention de délégation de service public litigieuse impliquait le versement à la commune de La Guérinière d'une redevance de 10% du chiffre d'affaires brut hors taxes « recettes camping » en contrepartie de la mise à disposition de la société requérante des équipements, installations et matériels appartenant à la commune ou implantés sur le terrain d'assiette du camping, à savoir, notamment, une piscine, un parking, un bâtiment d'animation, un bureau d'accueil, cinq aires de jeux, un atelier et trois blocs sanitaires ; que le chiffre d'affaires dégagé par l'exploitation du camping, d'un montant de 373 000 euros en 2008, a atteint 1,812 millions d'euros en 2014, soit une progression de 385 % en six ans ; que, sur la même période, le

montant de la redevance dite « part commune », fixé à 43 995, 39 euros en 2008, a atteint 181 000 euros en 2014 ; que, cependant, il ne résulte pas de l'instruction que la valeur des biens mis à disposition du délégataire par la commune, moyennant le paiement de la redevance définie à l'article 12 de la convention de délégation de service public, aurait augmenté au cours de la période considérée ; que, dans ces circonstances, la société Les Moulins est fondée à soutenir que la multiplication par quatre du produit de la redevance, au cours de l'exécution de la convention, sans qu'en contrepartie, la valeur des biens mis à sa disposition ait augmenté dans les mêmes proportions, constitue un enrichissement sans cause de la commune, au détriment de son délégataire ;

14. Considérant qu'il sera fait une juste appréciation de l'enrichissement sans cause dont a ainsi bénéficié la commune de la Guérinière du fait de l'exécution de la convention de délégation de service public, en le fixant à hauteur des sommes qui lui ont été versées chaque année par la société Les Moulins, au-delà d'un montant de 43 995, 39 euros, correspondant au produit de la redevance dite « part commune », due au titre de l'année 2008, premier exercice de la délégation ; qu'ainsi, pendant les sept années d'exécution de la convention, la commune de la Guérinière ne pouvait, sans bénéficier d'une situation d'enrichissement sans cause au détriment de son délégataire, percevoir de celui-ci une somme supérieure à 307 967, 13 euros, en contrepartie des biens et équipements mis à sa disposition ; qu'il résulte de l'instruction que la société requérante a versé à la commune de La Guérinière une somme totale de 736 210, 76 euros, sur le fondement de l'article 12 de la convention de délégation de service public, pendant la durée de la délégation ; que les sommes indûment perçues par la commune, c'est-à-dire celles excédant le montant susmentionné de 307 967, 13 euros s'élèvent à 428 243, 63 euros ; qu'il y a lieu, par suite, de condamner la commune de La Guérinière à restituer cette somme à la société Les Moulins ;

En ce qui concerne les redevances versées en exécution de l'article 13 de la convention :

15. Considérant, en deuxième lieu, que le contrat conclu entre l'Etat et la commune de la Guérinière prévoyait le droit d'occuper et d'exploiter le terrain d'assiette du camping, d'une surface de 5,4 hectares sur la presqu'île de Noirmoutier, moyennant le paiement d'une redevance annuelle correspondant à 15% du chiffre d'affaires brut hors taxe engendré par l'exploitation du service et d'un montant minimum incompressible de 80 000 euros HT ; que l'article 13 de la convention de délégation de service public litigieuse conclue entre la commune de La Guérinière et la société Les Moulins mettait à la charge de cette dernière l'obligation de payer cette redevance ; qu'il est constant que, sur le fondement de ces stipulations, la société Les Moulins s'est acquittée du paiement à la commune d'une somme totale de 1 002 031, 5 euros, sur la période courant de 2008 à février 2015 ; que si la société Les Moulins soutient que ce montant excède les tarifs habituellement pratiqués en la matière, elle ne l'établit pas ; qu'il ressort d'ailleurs de l'étude produite par la société requérante elle-même que le montant moyen des loyers appliqués pour les camping de la catégorie 4 étoiles implantés sur le littoral vendéen s'élevait à 9, 35% du chiffre d'affaires hors taxes au mois de mai 2010 et que certains loyers pouvaient atteindre des valeurs supérieures, comprises entre 13 et 15% du chiffre d'affaires ; qu'ainsi, faute de démontrer le caractère injustifié des sommes qu'elle a versées à la commune pour occuper le terrain sur lequel elle a exercé son activité et, qu'au demeurant la commune a reversées à l'Etat, propriétaire des parcelles, la société Les Moulins ne démontre pas l'existence d'une situation d'enrichissement sans cause au bénéfice de la commune de La Guérinière ; que, par ailleurs, la société Les Moulins ne peut utilement se prévaloir des montants que la commune a versés à l'Etat au titre des exercices 2015 et 2016, dans le cadre de l'exploitation en régie du camping municipal, ces

circonstances étant postérieures à la résiliation de la convention de délégation de service public litigieuse ;

16. Considérant qu'il résulte de ce qui précède, que la société Les Moulins n'est pas fondée à demander au tribunal de condamner la commune de La Guérinière à lui rembourser les sommes dont elle s'est acquittée depuis l'année 2008 au titre de la redevance définie à l'article 13 de la convention de délégation de service public ;

Sur les intérêts et la capitalisation des intérêts :

17. Considérant que la société Les Moulins a droit aux intérêts au taux légal correspondant à l'indemnité de 428 243, 63 euros, fixée au point 14, à compter du 9 mars 2015 date de réception de sa demande préalable ;

18. Considérant que la capitalisation des intérêts a été demandée le 2 septembre 2016 ; qu'à cette date, il était dû au moins une année d'intérêts ; que, dès lors, conformément aux dispositions de l'article 1343-2 du code civil, il y a lieu de faire droit à cette demande ;

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

19. Considérant, que dans les circonstances de l'espèce il y a lieu de laisser à la charge des parties les frais qu'elles ont respectivement exposés à l'occasion des instances n° 151506 et n° 151529, non compris dans les dépens, et, par suite, rejeter les conclusions tendant à l'application des dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative ;

D E C I D E :

Article 1 : La convention de délégation de service publique conclue le 27 décembre 2007 entre la commune de la Guérinière et la société Les Moulins est annulée.

Article 2 : La commune de La Guérinière versera à la société Les Moulins la somme de 428 243, 63 euros avec intérêts au taux légal à compter du 9 mars 2015. Les intérêts échus à la date du 9 mars 2016 puis à chaque échéance annuelle à compter de cette date seront capitalisés à chacune de ces dates pour produire eux-mêmes intérêts.

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