

**TRIBUNAL ADMINISTRATIF
DE NANTES**

N°1609365 et N°169376

SOCIETE LES MOULINS

M. Romain Dias
Rapporteur

M. Alexis Frank
Rapporteur public

Audience du 29 août 2018
Lecture du 26 septembre 2018

18-03
54-07-01-03-02-02
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, enregistrés le 9 novembre 2016, le 25 avril 2018 et le 4 juin 2018, sous le n° 1609365, la société Les Moulins, représentée par Me [REDACTED] demande au tribunal :

- 3°) d'annuler les factures émises par la commune de La Guérinière, le 28 octobre 2016, mettant à sa charge l'obligation de payer les sommes de 341 251,25 euros et de 481 492,71 euros ;
- 4°) par voie de conséquence, de prononcer la mainlevée des trois oppositions de la commune de La Guérinière sur le prix de vente du fonds de commerce qu'elle détenait à Barbatre ;
- 5°) de mettre à la charge de la commune de La Guérinière une somme de 7 000 euros en application des dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

La société Les Moulins soutient que :

- la facture litigieuse vaut titre exécutoire au sens de l'article L. 252 A du livre des procédures fiscales ;
- les bases de liquidation de la créance ne sont pas mentionnées, en méconnaissance des dispositions de l'article 81 du décret du 29 décembre 1962 portant règlement général sur la comptabilité publique ; aucune précision n'est apportée quant à l'origine exacte des sommes réclamées par la commune ; le quantum de la créance n'est pas expliqué ;
- le titre exécutoire est dépourvu de base légale ; la convention de délégation de service public a été résiliée puis annulée par jugement du 14 mars 2018 ; la société Les Moulins n'est pas partie au contrat conclu avec l'ONF qui ne lui est pas opposable ;
- la créance constatée par la facture litigieuse est injustifiée ;
- la commune ne peut pas demander autre chose que ce qui est inscrit à son budget, au compte de résultat ;
- le chiffre d'affaires moyen de 3 200 euros par emplacement n'est pas justifié ; il en va de même du montant moyen des autres produits de l'activité - hors location d'emplacement - estimé à 257 euros par emplacement ;
- les conclusions tendant à la condamner à s'acquitter du paiement des factures sont irrecevables ; dès lors que la commune a choisi de recourir à des titres exécutoires pour recouvrer les sommes, elle ne peut, en parallèle, demander au juge de la condamner au paiement des sommes ;
- en ne retirant pas les hébergements litigieux, elle n'a pas commis de faute ; **il s'agit de bien de retour** ;
- il est demandé au tribunal, de prononcer la mainlevée des trois oppositions formées par la commune de La Guérinière sur la vente de son fonds de commerce à Barbatre, par voie de conséquence de l'annulation des trois factures litigieuses.

Par lettre du 22 février 2018, les parties ont été informées, en application de l'article R. 611-11-1 du code de justice administrative que la clôture d'instruction était susceptible d'être prononcée par l'émission d'une ordonnance de clôture, sans information préalable.

Par un mémoire en défense, enregistré le 22 mars 2018, la commune de La Guérinière, représentée par Me [REDACTED] demande au tribunal :

1°) de rejeter la requête ;

2°) de condamner la société Les Moulins à lui verser les sommes de 341 251,25 euros et de 481 492,71 euros correspondant aux pertes d'exploitation subies par le camping municipal au titre des années 2015 et 2016 ;

3°) de mettre à la charge de la société Les Moulins une somme de 7 000 euros au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

La commune fait valoir que :

- les mentions qui figurent sur les factures indiquent expressément qu'il ne s'agit pas de titres exécutoires ; les moyens tirés de ce que ces factures ne respectent pas les règles applicables aux titres exécutoires sont, dès lors, inopérants ;
- la société Les Moulins ne dispose d'aucun titre ni d'aucun fondement pour maintenir ses équipements sur le site du camping municipal ; elle occupe

illégalement l'emprise forestière mise à disposition de la commune par l'ONF et entrave ainsi le bon fonctionnement du service public communal ;

- le rapport établi par l'ONF constate la présence de 132 hébergements et de 40 emplacements nus ; les 2/3 de l'emprise du camping sont occupés par ces hébergements ;
- du fait du refus de la société d'enlever ses hébergements, elle ne peut pleinement jouir des droits qu'elle tient de la convention conclue avec l'ONF, ni honorer les obligations qui s'y attachent, notamment financières ;
- en 2015, année de la reprise matérielle du camping, la commune a réussi à organiser, dans l'ensemble du périmètre libre du camping, la location de 52 emplacements qu'elle a mis à la disposition des usagers pendant la saison 2015 ; depuis 2016, elle exploite 80 emplacements alors qu'elle est autorisée par la charte ONF à en exploiter 252 ;
- l'occupation irrégulière du terrain engendre des pertes d'exploitation pour le camping municipal ; chaque hébergement de la société Les moulins empêche l'exploitation d'un ou plusieurs emplacements ;
- les pertes d'exploitation sont clairement établies et justifiées par la commune de La Guérinière ; lors de la reprise en régie du camping, elle n'était pas en mesure d'identifier précisément le nombre d'emplacements nus exploitables ; elle a donc fondé le calcul de la perte d'exploitation sur le référentiel existant au moment de la reprise du camping, à savoir 175 emplacements nus, ainsi que le prévoit l'arrêté préfectoral du 10 mai 2011 classant le camping dans la catégorie 5 étoiles ;
- pour l'année 2015, la commune a établi un chiffre d'affaires prévisionnel fondé sur une valeur de 3 200 euros par emplacement sur l'ensemble de la saison, soit 560 000 euros pour 175 emplacements ;
- le montant de 3 200 euros correspond au chiffre d'affaires moyen annuel d'un emplacement nu exploité dans un camping 4 étoiles ;
- le montant des autres produits, dont la restauration, liés à l'exploitation du camping s'élève à 45 000 euros, soit un taux de l'ordre de 257 euros par emplacement pour la saison 2015 ;
- en conséquence le montant des recettes prévisionnelles qui aurait dû être réalisées s'élève donc à 605 000 euros ;
- le chiffre d'affaires effectivement réalisé par la commune en 2015 étant de 144 250 euros, le manque à gagner s'élève donc après déduction des frais liés à l'activité du camping à 341 251,25 euros ;
- en 2016, il a été identifié qu'hors la présence des hébergements de la société Les Moulins, la commune aurait pu exploiter 252 emplacements, soit le nombre maximal d'emplacements autorisés par la charte ONF ;

- pour l'année 2016, elle a donc établi un chiffre d'affaires prévisionnel fondé sur une valeur de 3200 euros par emplacement nu, soit 806 4000 euros pour 252 emplacements ; elle a, en outre, estimé le montant des autres produits liés à l'exploitation du camping à 37 000 euros ; partant, le montant des recettes prévisionnelles pour l'année 2016 s'élève à 843 400 euros.

La clôture d'instruction a été prononcée par une ordonnance du 2 juillet 2018, à effet immédiat.

La commune de La Guérinière a produit un mémoire en défense, après la clôture de l'instruction, le 19 juillet 2018.

Par lettre du 25 juillet 2017, les parties ont été informées, en application de l'article R. 611-7 du code de justice administrative que le tribunal était susceptible de relever d'office des moyens d'ordre public tirés de l'incompétence de la juridiction administrative pour, d'une part, ordonner la mainlevée de l'opposition au prix de cession d'un fonds de commerce et, d'autre part, statuer sur les conclusions de la commune de la Guérinière qui tendent à rechercher la responsabilité extracontractuelle d'une société privée dont le fait générateur ne résulte pas d'une prérogative de puissance publique, d'une occupation domaniale ou de la gestion d'un service public.

Par un mémoire enregistré le 3 août 2018, la société Les Moulins, représentée par Me [REDACTED] a présenté ses observations sur les moyens d'ordre public.

Elle soutient que :

- la juridiction administrative est compétente pour statuer sur sa demande de mainlevée, à tout le moins pour dire que l'opposition a été faite sans titre et sans cause et qu'elle est nulle en la forme ;
- il n'appartient pas à la juridiction administrative de statuer sur les conclusions reconventionnelles de la commune de La Guérinière.

Par un mémoire enregistré le 20 août 2018, la commune de la Guérinière, représentée par Me [REDACTED] a présenté ses observations sur les moyens d'ordre public.

Elle soutient que :

- il appartient à la juridiction administrative de connaître de ses conclusions qui tendent à rechercher la responsabilité extracontractuelle pour faute encourue par son ancien délégataire ;
- le fait générateur invoqué est l'installation et le maintien irréguliers d'hébergements sur le site du camping municipal qui constituent tant une entrave à la gestion d'un service public qu'une occupation domaniale illicite ;
- les hébergements litigieux ne sont pas détachables de l'annulation de la convention de délégation de service public ;

- les hébergements sont implantés sur une parcelle du domaine public ; le terrain de camping appartient à une personne publique et est affecté à un service public.

II - Par une requête et des mémoires, enregistrés le 9 novembre 2016, le 25 avril 2018 et le 4 juin 2018, sous le n° 1609376, la société Les Moulins, représentée par Me [REDACTED] conclut aux mêmes fins que dans l'instance n° 1609365, par les mêmes moyens.

Par lettre du 22 février 2018, les parties ont été informées, en application de l'article R. 611-11-1 du code de justice administrative que la clôture d'instruction était susceptible d'être prononcée par l'émission d'une ordonnance de clôture, sans information préalable.

Par un mémoire en défense, enregistré le 22 mars 2018, la commune de La Guérinière, représentée par Me [REDACTED] conclut aux mêmes fins que dans l'instance n° 1609365, par les mêmes moyens.

La clôture d'instruction a été prononcée par ordonnance du 2 juillet 2018, à effet immédiat.

La commune de La Guérinière a produit un mémoire en défense, après la clôture de l'instruction, le 19 juillet 2018.

Par lettre du 25 juillet 2017, en application de l'article R. 611-7 du code de justice administrative, les parties ont été informées de ce que le tribunal était susceptible de relever d'office les mêmes moyens d'ordre public que dans l'instance n°1609365.

Par un mémoire enregistré le 3 août 2018, la société Les Moulins, représentée par Me [REDACTED] a présenté les mêmes observations que celles énoncées dans l'instance n° 1609365.

Par un mémoire du 20 août 2018, la commune a présenté les mêmes observations que celles énoncées dans l'instance n° 1609365.

Vu les pièces du dossier.

Vu :

- le code de commerce ;
- 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. Dias,
- les conclusions de M. Frank, rapporteur public,
- les observations de Me [REDACTED] représentant la société Les Moulins et les observations de Me [REDACTED] représentant la Commune de la Guérinière.

Considérant ce qui suit :

2. Le 13 février 2015, la commune de La Guérinière a résilié aux torts exclusifs de la société Les Moulins la convention du 27 décembre 2007, par laquelle elle avait confié à cette société l'exploitation du camping municipal. La société Les Moulins a quitté les lieux, le 27 mars 2015 et, par une délibération du 1^{er} avril suivant, la commune a créé une régie autonome non dotée de la personnalité morale aux fins d'exploiter le terrain. Par lettre du 1^{er} avril 2015, la commune de La Guérinière a mis en demeure la société requérante d'enlever les 134 hébergements locatifs installés par elle. Estimant que ces éléments d'équipements étaient indispensables à l'exécution du service public et qu'ils avaient la qualité de biens de retour dont la commune était propriétaire, la société Moulins n'a pas déféré à cette mise en demeure. Le 28 octobre 2016, la commune de La Guérinière a émis deux factures, mettant à la charge de la société requérante l'obligation de payer les sommes de 341 251,25 euros et de 481 492,71 euros au titre des pertes d'exploitations subies par le camping municipal en 2015 et en 2016, du fait de l'occupation d'une partie du terrain d'assiette du camping par les hébergements locatifs maintenus sur le site par la société requérante. Par ses requêtes n° 1309365 et n° 1309376, la société Les Moulins demande au tribunal d'annuler les factures litigieuses.

3. Les requêtes susvisées n° 1309365 et n° 1309376 présentées pour la société Les Moulins présentent à juger les mêmes questions et ont fait l'objet d'une instruction commune. Il y a lieu, par suite, de les joindre pour statuer par un seul jugement.

Sur les conclusions à fin d'annulation :

Sans qu'il soit besoin d'examiner les autres moyens des requêtes :

3. Il résulte des énonciations mêmes du courrier du 28 octobre 2016 adressé par le maire de la commune de La Guérinière à la société requérante, et auquel était jointes les factures litigieuses, que les créances qu'elles constatent, à hauteur respectivement de 341 251,25 euros et de 481 492,71 euros, se fondent sur la violation par la société Les Moulins des articles 6.3 et 13 de la convention par laquelle l'Etat a accordé à la commune de La Guérinière le droit d'occuper une parcelle de son domaine privé forestier et d'y exploiter une activité de camping caravaning, ainsi que sur la méconnaissance par la société requérante de l'article 6 de la convention de délégation de service public conclue le 27 décembre 2007, par laquelle la commune avait délégué à cette société l'exploitation du terrain de camping.

4. Or, d'une part, la convention dite « ONF » par laquelle l'Etat a autorisé la commune de La Guérinière à occuper et exploiter une activité de camping caravaning sur une parcelle de son domaine forestier, ne crée pas d'obligation opposable à la société Les Moulins dès lors qu'elle a la qualité de tiers à ce contrat administratif. Par suite, les stipulations de cette convention ne peuvent légalement fonder les factures litigieuses, émises à l'encontre de la société Les Moulins. D'autre part, par un jugement n° 1501506 et n° 1501529, du 14 mars

2018, le tribunal a annulé la convention de délégation de service public, conclue le 27 décembre 2007, qui constitue l'autre fondement des factures litigieuses. Il en résulte que la société Les Moulins est fondée à soutenir que les factures émises, le 28 octobre 2016, mettant à sa charge l'obligation de payer les sommes de 341 251,25 et 481 492,71 euros sont dépourvues de fondement, et à en demander, pour ce motif, l'annulation.

Sur les conclusions tendant à la mainlevée de l'opposition au paiement du prix de cession du fonds de commerce :

5. Il n'appartient pas au juge administratif d'ordonner la mainlevée de l'opposition au paiement du prix de cession du fonds de commerce détenu par la société Les Moulins sur le territoire de la commune de Barbatre, effectuée par la commune de La Guérinière, le 8 février 2018, en qualité de créancier du cédant, sur le fondement des dispositions de l'article L. 141-14 du code de commerce. Les conclusions présentées à ce titre par la société Les Moulins ne peuvent, par suite, qu'être rejetées comme étant présentées devant une juridiction incompétente pour en connaître.

Sur les conclusions indemnitaires présentées par la commune de La Guérinière :

6. Il n'appartient pas à la juridiction administrative de connaître des conclusions de la commune de La Guérinière tendant à la condamnation de la société Les Moulins à réparer les pertes d'exploitation subies par la régie municipale en 2015 et en 2016, dès lors que de telles conclusions tendent à rechercher la responsabilité extracontractuelle d'une société privée, dont le fondement ne procède ni de la mise en oeuvre par cette société d'une prérogative de puissance publique ni de l'exercice d'une mission de service public.

7. La commune de La Guérinière fait valoir que sa créance a pour origine l'occupation irrégulière du domaine public par la société Les Moulins. Toutefois, le terrain d'assiette du camping municipal exploité par la commune de la Guérinière appartient au domaine forestier de l'Etat, lequel relève, par détermination de la loi, de son domaine privé, quand bien même celui-ci serait mis à la disposition d'une commune pour y assurer une mission de service public.

8. Il résulte de ce qui précède que les conclusions indemnitaires présentées par la commune de La Guérinière relèvent de la compétence des seules juridictions judiciaires et doivent être rejetées comme étant portées devant un ordre de juridiction incompétent pour en connaître.

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

9. Dans les circonstances de l'espèce, il n'apparaît pas inéquitable de laisser à la charge de chacune des parties les frais qu'elles ont exposés dans les instances n° 1609365 et n° 1609376 et non compris dans les dépens.

DECIDE :

Article 4 : Les factures émises le 28 octobre 2016 par la commune de La Guérinière mettant à la charge de la société Les Moulins l'obligation de payer les sommes de 341 251,25 euros et de 481 492,71 euros sont annulées.

Article 5 : Les surplus des conclusions des parties est rejeté.

Article 6 : Le présent jugement sera notifié à la société Les Moulins et à la commune de La Guérinière.

Délibéré après l'audience du 29 août 2018, à laquelle siégeaient :

Mme Loirat, présidente,
M. Dias, premier conseiller,
M. Garnier, conseiller.

Lu en audience publique, le 26 septembre 2018.