

DTA_2305139_20241203.xml

2024-12-11

TA31

Tribunal Administratif de Toulouse

2305139

2024-12-03

Décision

Excès de pouvoir

C

Rejet

2024-11-19

54195

1^{ère} Chambre

Vu la procédure suivante :

Par un déféré enregistré le 24 août 2023, le préfet de l'Aveyron demande au tribunal :

1°) à titre principal, d'annuler le contrat du 28 juin 2023 par lequel la commune de Villefranche-de-Rouergue a conclu un bail emphytéotique administratif (BEA) d'une durée de vingt-cinq ans avec la société par actions simplifiées (SAS) Only camp en vue de lui confier l'exploitation de son camping municipal ;

2°) subsidiairement, de requalifier le contrat du 28 juin 2023 en contrat de la commande publique.

Il soutient que :

- le contrat litigieux méconnaît les dispositions de l'article L. 1311-2 du code général des collectivités territoriales ;

- il méconnaît les dispositions des articles L. 1121-1 du code de la commande publique et L. 1411-1 du code général des collectivités territoriales.

La requête a été communiquée à la commune de Villefranche-de-Rouergue et à la SAS Only camp qui n'ont pas produit de mémoire en défense.

Par une ordonnance du 19 juin 2024, la clôture de l'instruction a été fixée au 2 septembre 2024.

Vu les autres pièces du dossier.

Vu :

- le code de la commande publique ;

- 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 Mme Douteaud,

- et les conclusions de M. Luc, rapporteur public.

Considérant ce qui suit :

1. Après avoir confié la gestion du camping municipal, du 1^{er} janvier 2006 au 31 décembre 2019, à un opérateur privé dans le cadre d'une délégation de service public, la commune de Villefranche-de-Rouergue a décidé, fin 2019, en l'absence de candidat à l'issue de la procédure de consultation pour son renouvellement, de reprendre l'exploitation de ce camping en régie. Par une délibération du 14 novembre 2022, le conseil municipal a approuvé le principe d'un bail emphytéotique administratif (BEA) pour l'exploitation dudit camping à partir de la saison 2023 et a autorisé son maire à organiser sa procédure de passation. Par une décision du maire de Villefranche-de-Rouergue du 29 mars 2023, la commune a conclu une convention d'occupation temporaire du domaine public avec la société par actions simplifiées (SAS) Only camp en vue de l'exploitation de son camping durant la période allant du mois d'avril au mois de juin 2023. Par délibération du 22 mai 2023, le conseil municipal a adopté le projet de BEA avec la SAS Only camp pour une durée de vingt-cinq ans débutant le 1^{er} juillet 2023 et a autorisé le maire à conclure ce contrat. Le BEA a

été signé par la commune de Villefranche-de-Rouergue et la SAS Only camp le 28 juin 2023. Par le présent déféré, le préfet de l'Aveyron demande au tribunal d'annuler ce contrat.

2. Le préfet peut, sur le fondement des dispositions des articles L. 2131-2 et L. 2131-6 du code général des collectivités territoriales saisir le juge administratif d'un déféré tendant à l'annulation d'un contrat public. Eu égard à son objet, un tel recours formé à l'encontre d'un contrat relève du contentieux de pleine juridiction. Il appartient au juge, lorsqu'il constate l'existence de vices entachant la validité du contrat, d'en apprécier les conséquences. Il lui revient, après avoir pris en considération la nature de l'illégalité éventuellement commise, soit de prononcer la résiliation du contrat ou de modifier certaines de ses clauses, soit de décider de la poursuite de son exécution, éventuellement sous réserve de mesures de régularisation par la collectivité contractante, soit enfin, après avoir vérifié si l'annulation du contrat ne porterait pas une atteinte excessive à l'intérêt général ou aux droits du cocontractant, d'annuler, totalement ou partiellement, le cas échéant avec un effet différé, le contrat.

3. L'article 451-1 du code rural et de la pêche maritime dispose que : " Le bail emphytéotique de biens immeubles confère au preneur un droit réel susceptible d'hypothèque ; ce droit peut être cédé et saisi dans les formes prescrites pour la saisie immobilière. / Ce bail doit être consenti pour plus de dix-huit années et ne peut dépasser quatre-vingt-dix-neuf ans ; il ne peut se prolonger par tacite reconduction. " Aux termes de l'article L. 1311-2 du code général des collectivités territoriales : " Un bien immobilier appartenant à une collectivité territoriale peut faire l'objet d'un bail emphytéotique prévu à l'article L. 451-1 du code rural et de la pêche maritime en vue de la réalisation d'une opération d'intérêt général relevant de sa compétence ou en vue de l'affectation à une association culturelle d'un édifice du culte ouvert au public. Ce bail emphytéotique est dénommé bail emphytéotique administratif. () / Un tel bail ne peut avoir pour objet l'exécution de travaux, la livraison de fournitures, la prestation de services, ou la gestion d'une mission de service public, avec une contrepartie économique constituée par un prix ou un droit d'exploitation, pour le compte ou pour les besoins d'un acheteur ou d'une autorité concédante soumis au code de la commande publique. / Dans le cas où un tel bail serait nécessaire à l'exécution d'un contrat de la commande publique, ce contrat prévoit, dans le respect des dispositions du présent code, les conditions de l'occupation du domaine. () ". L'article 1121-1 du code de la commande publique énonce : " Un contrat de concession est un contrat par lequel une ou plusieurs autorités concédantes soumises au présent code confient l'exécution de travaux ou la gestion d'un service à un ou plusieurs opérateurs économiques, à qui est transféré un risque lié à l'exploitation de l'ouvrage ou du service, en contrepartie soit du droit d'exploiter l'ouvrage ou le service qui fait l'objet du contrat, soit de ce droit assorti d'un prix. () ". Enfin, aux termes de l'article L. 1411-1 du code général des collectivités territoriales : " Les collectivités territoriales, leurs groupements ou leurs établissements publics peuvent confier la gestion d'un service public dont elles ont la responsabilité à un ou plusieurs opérateurs économiques par une convention de délégation de service public définie à l'article L. 1121-3 du code de la commande publique préparée, passée et exécutée conformément à la troisième partie de ce code. "

4. En premier lieu, il résulte de l'article 4 de l'ordonnance du 23 juillet 2015 relative aux marchés publics, devenue l'article L. 1111-1 du code de la commande publique, que : " () Les marchés sont les contrats conclus à titre onéreux par un ou plusieurs acheteurs soumis à la présente ordonnance avec un ou plusieurs opérateurs économiques, pour répondre à leurs besoins en matière de travaux, de fournitures ou de services ".

5. Il résulte des stipulations de l'article 10.1 du contrat en litige que la SAS Only camp s'est engagée à réaliser des travaux d'amélioration correspondant notamment à des aménagements paysagers, à la rénovation de l'accueil - épicerie, des sanitaires et de l'aire de jeux ainsi qu'au réaménagement de l'espace de restauration, pour un montant de 258 000 euros. La société s'est en outre engagée à installer des hébergements locatifs sur le camping, pour un montant prévisionnel de 600 000 euros, l'ensemble de ces investissements devant être réalisés avant la fin de l'année 2025. Si le contrat prévoit ainsi la réalisation d'aménagement et l'édification d'installations qui deviendront la propriété de la commune à l'expiration du bail, conformément aux principes et dispositions régissant un tel contrat, le BEA contesté ne comporte, s'agissant des aménagements et ouvrages à réaliser, aucune prescription technique émanant de la commune susceptible de caractériser un besoin précisé par celle-ci et de la faire regarder comme le maître de l'ouvrage direct de cette opération. Dès lors, si le contrat en cause satisfait un besoin d'intérêt général d'ordre touristique qui n'est pas étranger à la commune, il ne vise pas à satisfaire un intérêt économique direct de celle-ci.

6. En second lieu, indépendamment des cas dans lesquels le législateur a lui-même entendu reconnaître ou, à l'inverse, exclure l'existence d'un service public, une personne privée qui assure

une mission d'intérêt général sous le contrôle de l'administration et qui est dotée à cette fin de prérogatives de puissance publique est chargée de l'exécution d'un service public. Même en l'absence de telles prérogatives, une personne privée doit également être regardée, dans le silence de la loi, comme assurant une mission de service public lorsque, eu égard à l'intérêt général de son activité, aux conditions de sa création, de son organisation ou de son fonctionnement, aux obligations qui lui sont imposées ainsi qu'aux mesures prises pour vérifier que les objectifs qui lui sont assignés sont atteints, il apparaît que l'administration a entendu lui confier une telle mission.

7. Si le camping municipal dont l'exploitation est confiée à la SAS Only camp était au préalable un service public, il n'est toutefois pas qualifié comme tel par la loi. Alors même que, comme cela ressort de l'exposé figurant dans le contrat, il présente, pour la commune de Villefranche-de-Rouergue, le caractère d'une activité d'intérêt général, ni le BEA conclu le 28 juin 2023, ni la délibération l'approuvant, ne comportent de stipulations impartissant des objectifs précis à la SAS Only camp ou permettant à la commune d'exercer un contrôle effectif sur les conditions dans lesquelles la société mènera ses activités, sur l'organisation desquelles cette collectivité n'exerce aucun droit de regard susceptible de caractériser une volonté de confier une mission de service public à la SAS. Ainsi, la commune ne dispose pas du pouvoir d'organiser et de contrôler les modalités selon lesquelles l'emphytéote assure la délivrance des prestations d'hébergement des clients. Dans ces conditions, la circonstance que la SAS Only camp, rémunérée par les bénéfices retirés de l'activité de location, supporte le risque de l'exploitation du camping, n'est pas de nature à emporter qualification d'une délégation de service public au sens des dispositions de l'article L. 1411-1 du code général des collectivités territoriales.

8. Enfin, si le préfet de l'Aveyron fait valoir que la convention ôte à l'emphytéote la libre disposition des biens au motif que son article 5 prohibe leur affectation à des fins étrangères à l'exploitation d'un camping " trois étoiles ", cette circonstance, au demeurant justifiée par la destination des équipements confiés à la SAS Only camp, est sans incidence sur la prétendue méconnaissance des dispositions de l'article L. 1311-2 du code général des collectivités territoriales.

9. Il s'ensuit qu'en concluant un BEA avec la SAS Only camp, la commune de Villefranche-de-Rouergue a entendu permettre à un tiers d'exploiter son camping municipal en vue de sa valorisation et de son développement, dans la perspective du maintien de son classement " trois étoiles ". Ce faisant, elle n'a méconnu ni les dispositions des articles L. 1311-2 et L. 1411-1 du code général des collectivités territoriales, ni aucun autre principe ou disposition imposant une procédure de publicité et de mise en concurrence avant la passation d'un tel contrat.

10. Il résulte de tout ce qui précède que les conclusions du préfet de l'Aveyron tendant à l'annulation du BEA conclu le 28 juin 2023, au motif notamment qu'il devrait être requalifier en contrat de la commande publique, doivent être rejetées.

D E C I D E :

Article 1er : Le déféré du préfet de l'Aveyron est rejeté.

Article 2 : Le présent jugement sera notifié au ministre de l'intérieur, à la commune de Villefranche-de-Rouergue et à la SAS Only camp.

Copie en sera adressée au préfet de l'Aveyron.

Délibéré après l'audience du 19 novembre 2024, à laquelle siégeaient :

Mme Cherrier, présidente,

Mme Sarraute, première conseillère.

Mme Douteaud, première conseillère.

Rendu public par mise à disposition au greffe le 3 décembre 2024.

La rapporteure,

S. DOUTEAUD

La présidente,

S. CHERRIERLa greffière,

M. A

La République mande et ordonne au ministre de l'intérieur, en ce qui le concerne, et 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 :

La greffière en chef,