

Conseil d'État

N° 338285

Mentionné au tables du recueil Lebon

7ème et 2ème sous-sections réunies

M. Martin, président

Mme Agnès Fontana, rapporteur

M. Boulouis Nicolas, rapporteur public

SCP DIDIER, PINET ; SCP WAQUET, FARGE, HAZAN, avocats

Lecture du jeudi 27 janvier 2011

REPUBLIQUE FRANCAISE

AU NOM DU PEUPLE FRANCAIS

Vu le pourvoi sommaire et le mémoire complémentaire, enregistrés les 1er avril et 1er juillet 2010 au secrétariat du contentieux du Conseil d'Etat, présentés pour la COMMUNE DE RAMATUELLE, représentée par son maire ; la COMMUNE DE RAMATUELLE demande au Conseil d'Etat :

1°) d'annuler l'arrêt n° 07MA04804 - 07MA04863 du 1er mars 2010 par lequel la cour administrative d'appel de Marseille a rejeté ses requêtes tendant, d'une part, à l'annulation de deux jugements du 16 octobre 2007 par lesquels le tribunal administratif de Nice a en premier lieu annulé la décision du 20 septembre 2002 de la commission des délégations de service public de la commune de Ramatuelle refusant l'admission de la candidature de M. Paul A à présenter une offre en vue de l'attribution de lots de plage pour l'exploitation du service public des bains de mer de la plage de Pampelonne et en second lieu annulé la délibération du conseil municipal de la commune de Ramatuelle du 5 mars 2003 approuvant le choix des entreprises délégataires du service public de plage, la teneur des contrats, et autorisant le maire à les signer et, d'autre part, à ce que soit rejetées les demandes que M. A avait présentées devant le tribunal administratif ;

2°) de mettre à la charge de M. A le versement de la somme de 3 500 euros au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative ;

Vu les autres pièces du dossier ;

Vu le code de l'environnement ;

Vu le code général des collectivités territoriales ;

Vu la loi n° 79-587 du 11 juillet 1979 ;

Vu la loi n° 84-53 du 26 janvier 1984 ;

Vu la loi n° 86-2 du 3 janvier 1986 ;

Vu l'ordonnance n° 2000-914 du 18 septembre 2000 ;

Vu le code de justice administrative ;

Après avoir entendu en séance publique :

- le rapport de Mme Agnès Fontana, chargée des fonctions de Maître des Requêtes,
- les observations de la SCP Didier, Pinet, avocat de la COMMUNE DE RAMATUELLE et de la SCP Waquet, Farge, Hazan, avocat de M. Ange A,
- les conclusions de M. Nicolas Boulouis, rapporteur public ;

La parole ayant été à nouveau donnée à la SCP Didier, Pinet, avocat de la COMMUNE DE RAMATUELLE et à la SCP Waquet, Farge, Hazan, avocat de M. Ange A ;

Considérant qu'il ressort des pièces du dossier soumis aux juges du fond que la COMMUNE DE RAMATUELLE, à qui l'Etat a accordé la concession des plages sur son territoire avec possibilité de sous-concession, a lancé un appel à candidatures pour l'attribution de l'exploitation de secteurs de la plage de Pampelonne pour la saison estivale de 2003 ; que M. Paul A, titulaire entre 1968 et 2000 d'une subdélégation pour l'exploitation du lot de plage n° 6 sous l'enseigne La Voile Rouge , a présenté sa candidature ; que, par délibération du 20 septembre 2002, la commission des délégations de service public de la COMMUNE DE RAMATUELLE a rejeté la candidature de M. A ; que par délibération du 5 mars 2003, le conseil municipal a arrêté la liste des titulaires de contrats de subdélégation de lots de plage ; que sur demande de M. A, le tribunal administratif de Nice a annulé ces deux délibérations par deux jugements du 16 octobre 2007 ; que sur appels de la COMMUNE DE RAMATUELLE, la cour administrative d'appel de Marseille, joignant les deux requêtes, a, par l'arrêt attaqué du 1er mars 2010, confirmé ces annulations ;

Considérant qu'aux termes de l'article R. 611-1 du code de justice administrative : La requête et les mémoires, ainsi que les pièces produites par les parties, sont déposées ou adressées au greffe./ La requête, le mémoire complémentaire et le premier mémoire de chaque défendeur sont communiqués aux parties avec les pièces jointes dans les conditions prévues aux articles R. 611-3, R. 611-5 et R. 611-6./ Les répliques, autres mémoires et pièces sont communiqués s'ils contiennent des éléments nouveaux ; qu'aux termes de l'article R. 613-2 de ce code : Si le président de la formation de jugement n'a pas pris une ordonnance de clôture, l'instruction est close trois jours francs avant la date de l'audience indiquée dans l'avis d'audience prévu à l'article R. 711-2. Cet avis le mentionne (...) ; qu'aux termes de l'article R. 613-3 : Les mémoires produits après la clôture de l'instruction ne donnent pas lieu à communication et ne sont pas examinés par la juridiction ; qu'enfin, aux termes de l'article R. 613-4 du même code : Le président de la formation de jugement peut rouvrir l'instruction par une décision qui n'est pas motivée et ne peut faire l'objet d'aucun recours. Cette décision est notifiée dans les mêmes formes que l'ordonnance de clôture. / La réouverture de l'instruction peut également résulter d'un jugement ou d'une mesure d'investigation ordonnant un supplément d'instruction (...) ;

Considérant qu'il ressort des pièces du dossier que, l'affaire étant inscrite à la séance du 25 janvier 2010, la date de clôture de l'instruction était fixée, en application des dispositions de l'article R. 613-2 du code de justice administrative, compte tenu de l'absence d'ordonnance du président de la formation de jugement fixant une date de clôture, au 21 janvier 2010 ; que M. A a produit son mémoire en défense à cette date du 21 janvier ; que ce mémoire a été communiqué, par la cour administrative d'appel de Marseille, à la COMMUNE DE RAMATUELLE le 22 janvier, soit après la clôture de l'instruction ; que la mention, contenue dans le courrier joint à la communication de ce mémoire, invitant la requérante à produire, le cas échéant, un mémoire en réplique, sans précision de délai, n'a pas eu pour effet de reporter la date de clôture de l'instruction ; que la cour administrative d'appel a rejeté l'appel de la COMMUNE DE RAMATUELLE en se fondant sur le mémoire en défense de M. A dont celle-ci a ainsi reçu communication après la clôture de l'instruction et auquel elle n'a pas pu répliquer ; que la cour ayant méconnu le caractère contradictoire de la procédure, la COMMUNE DE RAMATUELLE est dès lors fondée, sans qu'il soit besoin d'examiner les autres moyens du pourvoi, à demander l'annulation de l'arrêt attaqué ;

Considérant qu'il y a lieu, dans les circonstances de l'espèce, de régler l'affaire au fond en application des dispositions de l'article L. 821-2 du code de justice administrative ;

Considérant que les appels de la COMMUNE DE RAMATUELLE contre le jugement n° 0205075 du 16 octobre 2007 du tribunal administratif de Nice annulant la délibération de la commission des délégations de service public du 20 septembre 2002 et le jugement n° 0302280 du 16 octobre 2007 par lequel le tribunal administratif de Nice a annulé la délibération du conseil municipal du 5 mars 2003 arrêtant la liste des titulaires de contrats de subdélégation de lots de plage portent sur un même litige ; qu'il y a lieu de les joindre pour statuer par une seule décision ;

Sur la délibération de la commission des délégations de service public du 20 septembre 2002 rejetant la candidature de M. A :

Considérant qu'aux termes de l'article 1er de la loi du 11 juillet 1979 relative à la motivation des actes administratifs et à l'amélioration des relations entre l'administration et le public : Les personnes physiques ou morales ont le droit d'être informées sans délai des motifs des décisions administratives individuelles défavorables qui les concernent. / A cet effet, doivent être motivées les décisions qui : (...) / - retirent ou abrogent une décision créatrice de droits ; (...) / - refusent un avantage dont l'attribution constitue un droit pour les personnes qui remplissent les conditions légales pour l'obtenir ; (...) / - refusent une autorisation (...) ;

Considérant que la décision de rejet d'une candidature dans le cadre d'une procédure de passation d'un contrat portant délégation de service public ne constitue pas le refus d'une autorisation au sens des dispositions de l'article 1er de la loi du 11 juillet 1979 ; qu'elle n'entre dans aucune autre catégorie de décision administrative devant faire l'objet d'une motivation en application de ces dispositions ; que, dès lors, la COMMUNE DE RAMATUELLE est fondée à soutenir que c'est à tort que, par le jugement attaqué n° 0205075 du 16 octobre 2007, le tribunal administratif de Nice a annulé la délibération litigieuse motif pris de son insuffisante motivation au regard de la loi du 11 juillet 1979 ;

Considérant, toutefois, qu'il appartient au Conseil d'Etat, saisi de l'ensemble du litige par l'effet dévolutif de l'appel, d'examiner les autres moyens soulevés par M. A devant le tribunal administratif de Nice et la cour administrative d'appel de Marseille à l'appui de ses

conclusions dirigées contre la délibération de la commission des délégations de service public ;

Considérant, en premier lieu, que si M. A soutient, d'une part que la commission aurait été irrégulièrement composée, notamment parce que ses membres n'auraient pas été désignés au scrutin secret, d'autre part que ses membres n'auraient pas été régulièrement convoqués en vue de la séance du 20 septembre 2002, il se borne à l'alléguer sans apporter au soutien de ses moyens de précisions suffisantes permettant d'en apprécier le bien-fondé ; que si un membre suppléant siégeait lors de la réunion de la commission, celui-ci était régulièrement présent en l'absence d'un membre titulaire ;

Considérant, en deuxième lieu, que la circonstance que la commune aurait envoyé pour publication l'avis d'appel à concurrence, le 2 août 2002, alors que la délibération du 31 juillet 2002 ne serait devenue exécutoire que le 8 août suivant, est sans incidence sur la légalité du rejet de la candidature de M. A ;

Considérant, en troisième lieu, que M. A n'est pas fondé à soutenir que la publication de l'avis d'appel à la concurrence dans la revue spécialisée L'Hôtellerie ne permettrait pas de vérifier la date de sa publication ;

Considérant, en quatrième lieu, qu'aucun texte ni principe n'impose que la délégation de service public d'une plage fasse l'objet d'un avis de publicité dans une publication relevant du niveau de l'Union européenne ; que les publications faites, en application des dispositions des articles L. 1411-1 et R. 1411-1 du code général des collectivités territoriales, dans le quotidien Var Matin et dans la revue spécialisée L'Hôtellerie étaient suffisantes pour permettre à une personne intéressée par une délégation de service public de la plage de Pampelonne et raisonnablement vigilante de présenter sa candidature ;

Considérant, en cinquième lieu, que l'article 30 de la loi du 3 janvier 1986 relative à l'aménagement, la protection et la mise en valeur du littoral, imposant la réalisation d'une enquête publique pour tout octroi ou renouvellement de concession de plage, dont M. A soutient qu'il aurait été méconnu, a été abrogé par l'ordonnance n° 2000-914 du 18 septembre 2000 relative à la partie législative du code de l'environnement ; que si l'article L. 321-9 du code de l'environnement, dans sa rédaction applicable à la date de la délibération attaquée, prévoit que les concessions de plage, consenties par l'Etat au bénéfice des collectivités territoriales, sont accordées ou renouvelées après enquête publique, ces dispositions ne sont pas applicables à une décision par laquelle une collectivité territoriale se prononce sur la subdélégation d'un lot de plage ; que M. A n'est donc pas fondé à exciper, pour ce motif, de l'illégalité de la décision arrêtant le principe d'une subdélégation, sur le fondement de laquelle la délibération contestée a été prise ;

Considérant, en sixième lieu, qu'aux termes de l'article 33 de la loi du 26 janvier 1984 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique territoriale, dans sa rédaction applicable à la date de la décision litigieuse : Les comités techniques paritaires sont consultés pour avis sur les questions relatives : / 1°) à l'organisation des administrations intéressées ; / 2°) aux conditions générales de fonctionnement de ces administrations (...) ; que la décision de la COMMUNE DE RAMATUELLE de déléguer le service public des plages pour la saison estivale de 2003, dès lors que cette collectivité n'avait pas, auparavant, assuré en régie l'exploitation des plages concédées par l'Etat, n'a affecté ni l'organisation, ni le fonctionnement général de son administration, ; que M. A n'est ainsi pas fondé à soutenir que

la délibération attaquée serait illégale au motif tiré de ce que la décision arrêtant le principe d'une subdélégation n'aurait pas été précédée d'une consultation du comité technique paritaire ;

Considérant, enfin, qu'aux termes du troisième alinéa de l'article L. 1411-1 du code général des collectivités territoriales : La commission mentionnée à l'article L. 1411-5 dresse la liste des candidats admis à présenter une offre après examen de leurs garanties professionnelles et financières et de leur aptitude à assurer la continuité du service public et l'égalité des usagers devant le service public ; qu'il ressort des pièces du dossier que l'exploitation du lot n° 6 de la plage de Ramatuelle par M. A a provoqué d'importants troubles de voisinage et nuisances ; que l'exploitant n'y a pas remédié en dépit de nombreuses demandes et actions engagées pour les faire cesser ; qu'il a poursuivi l'exploitation de son établissement construit sur le domaine public longtemps après l'expiration de sa convention d'occupation ; que la commission des délégations de service public de la commune de Ramatuelle a pu légalement se fonder sur ces éléments, sans entacher sa décision d'inexactitudes matérielles, pour rejeter la candidature de M. A au motif qu'il ne justifiait pas de son aptitude à assurer la continuité du service public, laquelle implique un fonctionnement du service conforme aux exigences légales ;

Considérant qu'il résulte de tout ce qui précède, sans qu'il soit besoin de se prononcer sur les fins de non-recevoir soulevées par la COMMUNE DE RAMATUELLE, qu'il y a lieu d'annuler le jugement n° 0205075 du tribunal administratif de Nice du 16 octobre 2007 et de rejeter les conclusions de la demande dirigées contre la délibération de la commission des délégations de service public du 20 septembre 2002 rejetant la candidature de M. A ;

Sur la délibération du conseil municipal du 5 mars 2003 arrêtant la liste des titulaires de contrats de subdélégation de lots de plage :

Considérant qu'il résulte de ce qui précède que la COMMUNE DE RAMATUELLE est fondée à demander l'annulation du jugement n° 0302280 du 16 octobre 2007 par lequel le tribunal administratif de Nice a annulé la délibération du conseil municipal du 5 mars 2003 par voie de conséquence de l'annulation de la délibération du 20 septembre 2002 de la commission des délégations de service public ;

Considérant, toutefois, qu'il appartient au Conseil d'Etat, saisi de l'ensemble du litige par l'effet dévolutif de l'appel, d'examiner les autres moyens soulevés par M. A devant le tribunal administratif de Nice et la cour administrative d'appel de Marseille ;

Sur la recevabilité de la demande :

Considérant qu'un candidat à un lot au sein d'une délégation de service public n'est recevable à contester la décision par laquelle la collectivité arrête la liste des délégataires, qu'en tant qu'elle concerne le lot en vue de l'obtention duquel il avait présenté sa candidature ; qu'en l'espèce M. A n'est recevable à contester la délibération du 5 mars 2003 qu'en tant qu'elle ne sous-délègue pas le service public des bains de mer sur la parcelle précédemment occupée par l'établissement La Voile Rouge ;

Sur le bien-fondé de la demande en tant que la décision attaquée ne sous-délègue pas l'exploitation de la parcelle précédemment occupée par l'établissement La Voile Rouge ;

Considérant, en premier lieu, qu'aux termes de l'article L. 2121-10 du code général des collectivités territoriales : Toute convocation est faite par le maire (...) Elle est adressée par écrit, sous quelque forme que ce soit, au domicile des conseillers municipaux, sauf s'ils font le choix d'une autre adresse ; qu'aux termes de l'article L. 2121-11 du même code : Dans les communes de moins de 3 500 habitants, la convocation est adressée trois jours francs au moins avant celui de la réunion (...) ; qu'aux termes de l'article L. 2121-12 : Dans les communes de 3 500 habitants et plus (...) le délai de convocation est fixé à cinq jours francs (...) ; que la population d'une collectivité, pour l'application de ces dispositions, est celle qui résulte du recensement ; qu'il ressort des pièces du dossier que la population de la COMMUNE DE RAMATUELLE s'élevait à 2 174 habitants ; que le délai requis pour la convocation des conseillers municipaux était donc de trois jours, sans qu'il y ait lieu de prendre en compte le surclassement dont bénéficiait la commune eu égard à sa fréquentation touristique, lequel permet, pour l'application d'autres dispositions, de regarder la population de la commune comme supérieure ; que doit être ainsi rejeté le moyen tiré par M. A de ce que le délai de convocation de cinq jours francs aurait été méconnu ;

Considérant, en deuxième lieu, que M. A n'apporte aucun élément de nature à établir que les conseillers municipaux auraient été insuffisamment informés du projet de délégation et des motifs du choix des délégataires ; que le moyen doit dès lors être écarté ;

Considérant, en troisième lieu, que le choix par la COMMUNE DE RAMATUELLE de ne pas déléguer le service public des plages sur l'ensemble du domaine concédé par l'Etat échappe au contrôle du juge de l'excès de pouvoir ;

Considérant, en quatrième lieu, que M. A ne peut utilement invoquer l'insuffisance de la durée de la délégation prévue pour les lots de la plage de Ramatuelle délégués par la commune pour contester la délibération en tant qu'elle n'attribue pas le lot n° 6 ; qu'au surplus, il appartient au délégataire d'adapter ses investissements à la durée de la délégation ;

Considérant, en cinquième lieu, que la décision attaquée, en tant qu'elle décide de ne pas attribuer le lot anciennement numéroté 6, ne peut être regardée comme constituant une sanction déguisée contre M. A, dont la candidature a été, ainsi qu'il vient d'être dit, légalement écartée par une décision du 20 septembre 2002 ;

Considérant, en sixième lieu, que la décision par laquelle une collectivité fait le choix de déléguer, ou non, un service public ou une partie de celui-ci, échappant, ainsi qu'il vient d'être dit, au contrôle du juge de l'excès de pouvoir, M. A ne peut utilement soutenir, ni que la décision de ne plus déléguer le lot n° 6 porterait une atteinte excessive aux intérêts financiers de la COMMUNE DE RAMATUELLE, ni que cette décision ne s'appuierait sur aucun motif d'intérêt général ;

Considérant, en septième lieu, que M. A n'apporte pas de précisions permettant d'apprécier le bien-fondé de son moyen tiré de ce que la décision de ne plus subdéléguer l'ancien lot n° 6 aboutirait à créer ou à renforcer des positions dominantes ou à susciter des ententes, alors même que le règlement de consultation précise qu'une même personne physique ou morale ne peut être titulaire de plus d'un lot ;

Considérant enfin que le détournement de pouvoir allégué n'est pas établi ;

Considérant qu'il résulte de tout ce qui précède, sans qu'il y ait lieu de se prononcer sur les fins de non- recevoir soulevées par la COMMUNE DE RAMATUELLE, qu'il y a lieu d'annuler le jugement n° 0302280 du 16 octobre 2007 et de rejeter les conclusions de M. A dirigées contre la délibération du conseil municipal de la COMMUNE DE RAMATUELLE du 5 mars 2003 ;

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

Considérant que ces dispositions font obstacle à ce que la somme demandée par M. A au titre des frais exposés par lui et non compris dans les dépens soit mise à la charge de la COMMUNE DE RAMATUELLE qui n'est pas, dans la présente instance, la partie perdante ; qu'il y a lieu, en revanche, de mettre à la charge de M. A la somme de 6 000 euros qui sera versée à la COMMUNE DE RAMATUELLE au titre des frais exposés par elle aux différents stades de la procédure ;

#### DECIDE :

-----  
Article 1er : L'arrêt n° 07MA04804 - 07MA04863 de la cour administrative d'appel de Marseille du 1er mars 2010 et les jugements n° 0205075 et 0302280 du 16 octobre 2007 du tribunal administratif de Nice sont annulés.

Article 2 : Les conclusions de M. A tendant à l'annulation de la décision de la commission des délégations de service public du 20 septembre 2002 ainsi qu'à l'annulation de la délibération du conseil municipal de la COMMUNE DE RAMATUELLE du 5 mars 2003, présentées devant le tribunal administratif de Nice, et ses conclusions tendant à l'application de l'article L. 761-1 du code de justice administrative sont rejetées.

Article 3 : M. A versera à la COMMUNE DE RAMATUELLE une somme de 6 000 euros en application des dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Article 4 : La présente décision sera notifiée à la COMMUNE DE RAMATUELLE et à M. Ange A.