

2013

DROIT PUBLIC DES ACTIVITES ECONOMIQUES

COMMENTAIRE D'ARRET

Le : 18/06/2013

COUR ADMINISTRATIVE D'APPEL DE LYON

N° 12LY01547

Inédit au recueil Lebon

4ème chambre - formation à 3

M. du BESSET, président

M. Marc DURSAPT, rapporteur

Mme VINET, rapporteur public

JURIDECA SELARL D'AVOCAT, avocat(s)

lecture du jeudi 18 avril 2013

REPUBLIQUE FRANCAISE

AU NOM DU PEUPLE FRANCAIS

Vu la requête, enregistrée au greffe de la Cour le 14 juin 2012, présentée pour la commune de Saint-Nectaire (63710), représentée par son maire en exercice ;

La commune de Saint-Nectaire demande à la Cour :

1°) d'annuler le jugement n° 0902037 du 12 avril 2012 par lequel le Tribunal administratif de Clermont-Ferrand a annulé les délibérations en date du 2 juillet 2009 par lesquelles son conseil municipal a, d'une part, confié la gestion de la piscine du " Centre Thermadore " à l'association " Bouger avec nous " et, d'autre part, décidé d'accorder une subvention d'un montant de 110 000 euros à cette association ;

2°) de mettre à la charge de M. C... B...une somme de 3 000 euros au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative ;

La commune soutient que les premiers juges n'ont pas statué sur l'intérêt à agir qui fait défaut à M.B... ; que, s'agissant de la gestion de la piscine du centre Thermadore par l'association " Bouger avec nous ", il s'agit d'un projet présentant un intérêt général,

accompagné d'une demande de subvention et non d'une mission de service public ; qu'il ne s'agit pas d'une délégation de service public ni d'une convention de subventionnement, mais d'une convention d'occupation précaire pour laquelle l'occupant acquitte une indemnité d'occupation ; qu'en effet, l'association qui n'a perçu aucune rémunération ni bénéficié pour la gestion de la piscine, n'en retire dès lors pas une rémunération substantielle liée aux résultats de l'exploitation ; qu'en constatant d'ailleurs que des subventions ont été nécessaires pour assurer l'équilibre financier de l'association " Bouger avec nous ", les premiers juges ne pouvaient régulièrement considérer, en l'absence de rémunération ou d'exposition au risque de cette association, que sa relation avec la commune devait être qualifiée de délégation de service public et devait respecter les règles fixées par l'article L. 1411-1 du code général des collectivités territoriales ; qu'en outre le Tribunal se contredit en reprochant à la commune dans un premier temps d'avoir exigé le respect de l'obligation permettant de satisfaire les contraintes de l'exploitation, puis, s'agissant de la légalité de la subvention, de ne pas avoir précisé les contraintes de l'exploitation ; que, s'agissant de la subvention, le Tribunal ne pouvait pas la considérer comme irrégulière au regard de l'article L. 2224-1 du code général des collectivités territoriales qui n'est pas applicable dès lors qu'il n'a pas qualifié l'activité de service public industriel et commercial alors qu'en l'espèce l'association devait notamment accueillir les groupes scolaires ;

Vu le jugement attaqué ;

Vu le mémoire en défense, enregistré le 13 septembre 2012, présenté pour M. B... qui conclut au rejet de la requête et à la condamnation de la commune de Saint-Nectaire à lui verser la somme de 2 000 euros au titre de l'article L.761-1 du code de justice administrative ;

M. B... soutient qu'il a bien intérêt à agir en sa qualité de contribuable communal ; que l'exploitation de la piscine constitue une mission de service public comme le confirme une délibération du 8 octobre 2008 par laquelle la commune lui a ainsi conféré la qualité de service public ; que les conditions de la délégation de service public tenant à une activité de service public, un transfert de la gestion avec obligations et contrôle et une rémunération de l'association substantiellement liée aux résultats car tirée des entrées à la piscine, sont réunies ; qu'il ne s'agit donc pas simplement d'une autorisation d'occupation du domaine public en vue de la réalisation d'une activité d'intérêt général ; qu'il ne s'agit pas non plus d'une convention d'objectif réglementée par l'article 10 de la loi du 12 avril 2000 dès lors que son objet n'est pas, pour la commune, d'apporter un concours financier aux activités d'une association qui a bâti un projet spécifique ; qu'il s'agit bien d'une délégation de service public qui n'a pas respecté la procédure de passation des contrats prévue par les articles L. 1411-1, L. 1411-12 et R. 1411-1 du code général des collectivités territoriales ; que la délibération du 30 juin 2009 approuvant la convention d'occupation précaire et décidant d'accorder à l'association une subvention d'équilibre de 110 000 euros méconnaît l'article L. 2224-2 du code général des collectivités territoriales en ce qu'elle ne précise pas les contraintes particulières de fonctionnement qui justifieraient une telle prise en charge ; qu'en approuvant la stipulation de l'article 3 de la convention d'occupation précaire selon laquelle " la présente convention est conclue pour une durée indéterminée " le conseil municipal a méconnu l'article L. 1411-2 du code général des collectivités territoriales ;

Vu l'ordonnance en date du 17 janvier 2013 fixant la clôture d'instruction au 1er février 2013, en application des articles R. 613-1 et R. 613-3 du code de justice administrative ;

Vu le mémoire, enregistré le 21 janvier 2013, présenté pour la commune de Saint-Nectaire qui conclut aux mêmes fins que sa requête par les mêmes moyens ; elle fait en outre valoir l'absence de mission de service public et de rémunération substantielle de l'association liées aux résultats de l'exploitation du service et donc de risque, peu importe que le résultat d'exploitation soit satisfaisant ou pas ; que l'association n'a pas perçu une subvention uniquement lors de l'ouverture de la piscine mais aussi la seconde année, suivant contrats dûment signés à cet effet ; que les obligations mises à la charge de l'association en contrepartie de la subvention, qui ne caractérisent pas l'existence d'une délégation de service public, obéissent aux exigences de la loi du 12 avril 2000 et du décret du 6 juin 2011 prévoyant que les subventions des collectivités aux associations, dont le montant dépasse annuellement 23 000 euros, doivent obligatoirement faire l'objet d'une convention qui en définit les modalités ;

Vu les autres pièces du dossier ;

Vu le code général des collectivités territoriales ;

Vu le code des marchés publics ;

Vu la loi n° 2000-321 du 12 avril 2000 ;

Vu le code de justice administrative ;

Les parties ayant été régulièrement averties du jour de l'audience ;

Après avoir entendu au cours de l'audience publique du 28 mars 2013 :

- le rapport de M. Dursapt,
- les conclusions de Mme Vinet, rapporteur public,
- et les observations de MeA..., représentant la commune de Saint-Nectaire ;

1. Considérant que, par le jugement attaqué, le Tribunal administratif de Clermont-Ferrand a annulé, à la demande de M.B..., les délibérations du 2 juillet 2009 par lesquelles le conseil municipal de la commune de Saint-Nectaire a, d'une part, autorisé l'association "

Bouger avec nous " à ouvrir la piscine du " Centre Thermadore " dans le but de l'exploiter et, d'autre part, décidé d'accorder à cette association une subvention d'un montant de 110 000 euros ;

Sur la régularité du jugement :

2. Considérant que si la commune de Saint-Nectaire a opposé à la demande de première instance de M. B...une fin de non-recevoir tirée de l'absence d'intérêt pour agir, celle-ci reposait seulement sur le caractère prétendument illégitime des motifs animant la démarche contentieuse engagée ; qu'une telle argumentation étant inopérante, le Tribunal n'était pas tenu d'y répondre explicitement et n'a dès lors pas entaché son jugement d'irrégularité ;

Sur l'intérêt à agir de M. B...:

3. Considérant que si la commune de Saint-Nectaire reprend devant la Cour la fin de non-recevoir sus-analysée et les mêmes arguments, elle ne conteste pas que, comme il le fait valoir, M. B...est contribuable de la commune ; que les délibérations en litige ayant notamment pour objet, l'une d'accorder une subvention communale à l'association " Bouger avec nous ", l'autre de prévoir une convention fixant les conditions de cette subvention, la qualité de contribuable communal de M. B...lui donne intérêt pour en demander l'annulation ;

Sur la légalité de la délibération autorisant l'association " Bouger avec nous " à ouvrir la piscine dans le but de l'exploiter et décidant de conclure à cet effet une convention d'objectif :

4. Considérant que pour annuler la délibération susmentionnée le Tribunal administratif de Clermont-Ferrand a déduit des clauses de la convention de subventionnement et d'objectifs conclue pour l'exécution de cette délibération, que la commune de Saint-Nectaire avait entendu confier à l'association " Bouger avec nous " une mission de service public consistant à gérer la piscine du Centre Thermadore et, qu'eu égard aux modalités convenues de cette gestion, cette convention revêtait le caractère d'une délégation de service public dont l'attribution sans procédure de publicité et de mise en concurrence, méconnaissait les dispositions de l'article L. 1411-1 du code général des collectivités territoriales ;

5. Considérant, en premier lieu, qu'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 ; que, 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 ;

6. Considérant que si la commune de Saint-Nectaire soutient que l'autorisation donnée à l'association " Bouger avec nous " visait seulement à permettre la réalisation d'un projet d'intérêt général accompagné d'une demande de subvention et non d'une mission de service public, il ressort toutefois de ladite convention que la commune a imposé diverses obligations à l'association dont celle d'assurer une durée minimale d'ouverture de la piscine, d'accueillir les groupes scolaires et de fournir un compte-rendu bimensuel de l'activité et de la situation financière de cette activité ; qu'ainsi cette activité avait le caractère d'une mission de service public comme l'a estimé le Tribunal ;

7. Considérant, en second lieu, qu'aux termes de l'article L. 1411-1 du code général des collectivités territoriales : " Une délégation de service public est un contrat par lequel une personne morale de droit public confie la gestion d'un service public dont elle a la responsabilité à un délégataire public ou privé, dont la rémunération est substantiellement liée aux résultats de l'exploitation du service. (...) / Les délégations de service public des personnes morales de droit public relevant du présent code sont soumises par l'autorité délégante à une procédure de publicité permettant la présentation de plusieurs offres concurrentes, dans des conditions prévues par un décret en Conseil d'Etat. / (...) " ; que lorsque des collectivités publiques sont responsables d'un service public, elles peuvent, dès lors que la nature de ce service n'y fait pas par elle-même obstacle, décider de confier sa gestion à un tiers ; qu'à cette fin, sauf si un texte en dispose autrement, elles doivent en principe conclure avec un opérateur, quel que soit son statut juridique et alors même qu'elles l'auraient créé ou auraient contribué à sa création ou encore qu'elles en seraient membres, associés ou actionnaires, un contrat de délégation de service public ou, si la rémunération de leur cocontractant n'est pas substantiellement liée aux résultats de l'exploitation du service, un marché public de service ; qu'elles peuvent toutefois ne pas passer un tel contrat lorsque, eu égard à la nature de l'activité en cause et aux conditions particulières dans lesquelles il l'exerce, le tiers auquel elles s'adressent ne saurait être regardé comme un opérateur sur un marché concurrentiel ;

8. Considérant qu'il ressort des pièces du dossier et notamment du budget prévisionnel de la gestion de la piscine pour l'exercice 2009/2010, que l'association " Bouger avec nous " comptait tirer de cette activité un produit hors subvention de 130 000 euros ; qu'ainsi, et quand bien même la convention de subventionnement et d'objectifs prévoyait que les recettes n'avaient pas pour objet de rémunérer l'association mais de permettre un équilibre comptable de sa situation, elle devait, contrairement à ce que soutient la commune, percevoir une rémunération pour son activité ; que si les produits escomptés incluaient également une subvention annuelle de 110 000 euros, qui a finalement été étalée sur deux années, la rémunération de l'association n'en était pas moins substantiellement liée aux résultats de son exploitation comme l'a estimé le Tribunal ; qu'il suit de là que la délibération en litige qui a autorisé le maire à signer la convention de subventionnement et d'objectifs précitée, a décidé de confier une délégation de service public à l'association " Bouger avec nous " ; que faute de mise en œuvre d'une procédure préalable de publicité et de mise en concurrence, cette délibération a méconnu les dispositions précitées de l'article L. 1411-1 du code général des collectivités territoriales ;

9. Considérant qu'il résulte de ce qui précède que la commune de Saint-Nectaire n'est pas fondée à soutenir que c'est à tort que, par le jugement attaqué, le Tribunal administratif de Clermont-Ferrand a annulé la délibération autorisant l'association " Bouger avec nous " à

ouvrir la piscine dans le but de l'exploiter et décidant de conclure à cet effet une convention d'objectif ;

Sur la légalité de la délibération accordant à l'association " Bouger avec nous " une subvention de 110 000 euros pour l'exploitation de la piscine du centre Thermadore :

10. Considérant qu'aux termes de L. 2224-1 du code général des collectivités territoriales : " Les budgets des services publics à caractère industriel ou commercial exploités en régie, affermés ou concédés par les communes, doivent être équilibrés en recettes et en dépenses. " ; qu'aux termes de l'article L. 2224-2 du même code : " Il est interdit aux communes de prendre en charge dans leur budget propre des dépenses au titre des services publics visés à l'article L. 2224-1. / (...) " ;

11. Considérant que pour annuler la délibération susmentionnée le Tribunal administratif de Clermont-Ferrand a estimé qu'elle méconnaissait les dispositions précitées ; qu'il résulte toutefois des conditions dans lesquelles était déléguée à l'association la gestion de la piscine et, notamment, de l'obligation d'y accueillir des groupes scolaires, que cette mission présentait le caractère d'un service public administratif et non d'un service public à caractère industriel et commercial ; que par suite les dispositions précitées étaient inapplicables ; que c'est dès lors à tort que le Tribunal administratif de Clermont-Ferrand s'est fondé sur le motif sus-analysé pour annuler la délibération attaquée ;

12. Considérant que, devant le Tribunal administratif et devant la Cour, M. B...n'a pas soulevé d'autre moyen contre la délibération accordant une subvention à l'association " Bouger avec nous " ;

13. Considérant qu'il résulte de ce qui précède que la commune de Saint-Nectaire est fondée à soutenir que c'est à tort que, par le jugement attaqué, le Tribunal administratif de Clermont-Ferrand a annulé la délibération accordant à l'association " Bouger avec nous " une subvention pour l'exploitation de la piscine du centre Thermadore ;

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

14. Considérant qu'aux termes de l'article L. 761-1 du code de justice administrative : " Dans toutes les instances, le juge condamne la partie tenue aux dépens ou, à défaut, la partie perdante, à payer à l'autre partie la somme qu'il détermine, au titre des frais exposés et non compris dans les dépens. Le juge tient compte de l'équité ou de la situation économique de la partie condamnée. Il peut, même d'office, pour des raisons tirées des mêmes considérations, dire qu'il n'y a pas lieu à cette condamnation. " ;

15. Considérant que, d'une part, ces dispositions s'opposent à ce qu'une somme

quelconque soit mise à la charge de la commune de Saint-Nectaire, qui n'est pas partie perdante dans la présente instance ; que, d'autre part, il n'y a pas lieu, dans les circonstances de l'espèce, de mettre une somme à la charge de M. B...au titre de ces dispositions ;

DECIDE :

Article 1er : Le jugement du Tribunal administratif de Clermont-Ferrand du 12 avril 2012 est annulé en tant qu'il a annulé la délibération du conseil municipal de la commune de Saint-Nectaire du 30 juin 2009 accordant une subvention à l'association " Bouger avec nous ".

Article 2 : La demande présentée par M. B...devant le Tribunal administratif de Clermont-Ferrand et tendant à l'annulation de la délibération mentionnée à l'article 1er est rejetée.

Article 3 : Le surplus des conclusions de la requête de la commune de Saint-Nectaire est rejeté.

Article 4 : Les conclusions de M. B...présentées au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative sont rejetées.

Article 5 : Le présent arrêt sera notifié à la commune de Saint-Nectaire, à M. C... B...et au ministre de l'intérieur.

Délibéré après l'audience du 28 mars 2013, où siégeaient :

- M. du Besset, président de chambre,
- M. Dursapt et MmeD..., premiers conseillers,

Lu en audience publique, le 18 avril 2013.

”

”

”

”

2

N° 12LY01547

nv

Abstrats : 39-02-02-01 Marchés et contrats administratifs. Formation des contrats et marchés. Mode de passation des contrats. Délégations de service public.

Code général des collectivités territoriales autorisé mais non commenté