

**TRIBUNAL ADMINISTRATIF  
DE NANTES**

**N°1505197**

---

**SOCIÉTÉS LES MOULINS**

---

M. Romain Dias  
Rapporteur

---

M. Alexis Frank  
Rapporteur public

---

Audience du 23 mai 2018  
Lecture du 20 juin 2018

---

135-02  
57-07-023  
C+

**RÉPUBLIQUE FRANÇAISE**

**AU NOM DU PEUPLE FRANÇAIS**

Le tribunal administratif de Nantes

(2<sup>ème</sup> chambre)

Vu la procédure suivante :

Par une requête et un mémoire, enregistrés le 19 juin 2015 et le 2 novembre 2016, la société Les Moulins, représentée par Me [REDACTED] demande au tribunal :

1°) d'annuler la délibération du 1<sup>er</sup> avril 2015 par laquelle le conseil municipal de la commune de La Guérinière a créé un budget annexe pour exploiter en régie le camping municipal, et d'annuler, par voie de conséquence, les délibérations des 13 et 24 avril 2015 ;

2°) d'enjoindre à la commune de lui communiquer les statuts, le budget et les tarifs de la régie ;

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

Elle soutient que :

- en qualité d'exploitant du camping, dont la convention de délégation a été résiliée, elle justifie d'une qualité lui donnant intérêt à contester la légalité de la délibération approuvant la création de la régie chargée de poursuivre l'activité ; d'autre part, la création de la régie porte directement atteinte aux intérêts des sociétés spécialisées dans l'exploitation de terrains de camping-caravaning ;

- la commune a attendu le 30 septembre 2015 pour lui communiquer les délibérations des 13 et 24 avril 2015, qu'elle avait réclamées le 26 mai 2015 ; dans ces circonstances, en accompagnant sa requête des compte rendus des réunions du conseil municipal des 13 et 24 avril, elle doit être regardée comme ayant accompli la formalité prévue à l'article R. 412-1 du code de justice administrative ;

- la délibération du 1<sup>er</sup> avril 2015 créant la régie municipale ne fixe ni les statuts ni le montant de la dotation initiale, en méconnaissance de l'article R. 2221-1 du code général des collectivités territoriales ;

- par voie de conséquence, toutes les délibérations adoptées ultérieurement relatives au fonctionnement de la régie doivent être annulées, dont les délibérations des 13 et 24 avril 2015 ;

- l'article 5 des statuts de la régie méconnaît les dispositions des articles R. 2221-8 et R. 2221-74 du code général des collectivités territoriales ; seul le directeur de la régie est habilité à préparer le budget et à recruter le personnel ;

- en ce qu'il prévoit que le maire a été désigné président du conseil d'exploitation, l'article 5 des statuts méconnaît l'article R. 2221-9 du code général des collectivités territoriales ;

- les statuts de la régie ne fixent ni les modalités du quorum, ni le nombre exact de membres du conseil d'exploitation, ni la durée de leurs fonctions, ni la durée du mandat du président et des vice-présidents, ni leur mode de renouvellement, en méconnaissance de l'article R. 2221-4 du code général des collectivités territoriales ;

- en fixant à 100 000 euros la dotation initiale de la régie, la commune a méconnu l'article R. 2221-13 du code général des collectivités territoriales ; les apports en nature ont été sous-évalués ; cette somme n'inclut pas la redevance « ONF » ; aucune dotation aux amortissements n'a été prévue, alors que la société Les Moulins a comptabilisé une somme de près de 280 000 euros à ce titre dans le compte de résultat 2014 ; le montant de la dotation méconnaît le principe de sincérité ;

- en accordant une dotation aussi faible, la commune a méconnu les dispositions de l'article L. 2224-2 du code général des collectivités territoriales qui interdit aux collectivités locales de prendre en charge les dépenses d'un service public industriel et commercial dans leur budget ;

- il ressort des comptes du bilan 2015, que la gestion comptable de la régie présente des irrégularités manifestes ;

- le budget adopté par délibération du 13 avril 2015 n'est pas équilibré en recettes et en dépenses, en méconnaissance de l'article L. 2224-1 du code général des collectivités territoriales ;

- le budget ne pouvait être adopté sans que la régie dispose d'un directeur seul compétent pour le préparer, en vertu de l'article R. 2221-68 du code général des

collectivités territoriales ; en conséquence, la délibération du 1<sup>er</sup> avril 2015 est irrégulière et doit être annulée ;

- la délibération du 1<sup>er</sup> avril 2015 ne détermine pas les conditions du remboursement des sommes mises à la disposition de la régie, en méconnaissance de l'article R. 2221-79 du code général des collectivités territoriales ;

- le budget n'a pas été défini de façon sincère, alors que le coût de fonctionnement du service n'a pas été établi et que les tarifs ont été arrêtés sans prendre en compte les charges supportées par la régie, contrairement aux obligations afférentes aux activités entrant dans le champ concurrentiel.

Par un mémoire en défense, enregistré le 4 août 2016, la commune de La Guérinière, représentée par Me [REDACTED] conclut au rejet de la requête et à ce qu'une somme de 5 000 euros soit mise à la charge de la société Les Moulins au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

La commune soutient que :

- la requête est manifestement irrecevable ; la société requérante ne justifie pas d'une qualité lui donnant intérêt à contester la légalité des délibérations attaquées ; la requête n'est pas accompagnée des délibérations du 13 avril et du 24 avril 2015, en méconnaissance de l'article R. 412-1 du code de justice administrative ;

- la commune ne défendra au fond que dans l'hypothèse où la requête n'est pas rejetée par ordonnance, pour irrecevabilité manifeste.

Par une lettre du 4 novembre 2016, les parties ont été informées qu'en application de l'article R. 611-11-1 du code de justice administrative, il était envisagé d'appeler l'affaire à une audience au cours du 2<sup>ème</sup> trimestre 2017 et que l'instruction pourrait être close à partir du 10 décembre 2016 sans information préalable.

La clôture d'instruction a été fixée au 14 décembre 2016, par ordonnance du même jour.

Un mémoire en défense, présenté pour la commune de La Guérinière a été enregistré le 22 mars 2018.

Par lettre du 14 mai 2018, les parties ont été informées, en application de l'article R. 611-7 du code de justice administrative, que le tribunal était susceptible de faire application des pouvoirs définis par la décision d'assemblée du Conseil d'Etat, du 11 mai 2004, « Association AC ! et Autres », n° 255886.

Vu les pièces du dossier.

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. Dias,
- les conclusions de M. Frank, rapporteur public,
- et les observations de Me [REDACTED] représentant la société Les Moulins, et de Me [REDACTED] représentant la commune de La Guérinière.

1. Considérant que, par une convention de délégation de service public, conclue le 27 décembre 2007, la société Les Moulins s'est vue confier la gestion d'un terrain de camping situé sur le territoire de la commune de La Guérinière ; que, par décision du 13 février 2015, la commune a résilié la convention aux torts exclusifs de la société requérante ; que, par une délibération du 1er avril 2015, le conseil municipal de la commune a confié l'exploitation du camping à une régie autonome non dotée de la personnalité morale, a accepté que les membres du conseil municipal composent le conseil d'exploitation de la régie, a confié au maire la présidence du conseil d'exploitation et l'a autorisé à signer tout document à intervenir ; que, par des délibérations du 13 avril suivant, le conseil municipal a fixé à 100 000 euros le montant de la dotation initiale accordée à la régie, a voté son budget et fixé les tarifs applicables aux usagers du service ; qu'enfin, par des délibérations du 24 avril 2015, le conseil municipal a fixé les statuts de la régie, complété les tarifs du service, créé six emplois d'agents affectés à l'exploitation du camping et créé une régie d'avances et de recettes ; que, par la présente requête, la société Les Moulins demande au tribunal d'annuler les délibérations des 1er avril, 13 avril et 24 avril 2015 par lesquelles le conseil municipal de la commune de La Guérinière a organisé l'exploitation en régie du camping municipal du camping de La Court ;

Sur les fins de non-recevoir opposées par la commune de La Guérinière :

2. Considérant, en premier lieu, que, par une requête n° 1501506, pendante à la date d'enregistrement du présent recours, la société Les Moulins a contesté la validité de la mesure de résiliation de la convention de délégation de service public susmentionnée du 27 décembre 2007 conclue avec la commune de La Guérinière et demandé au tribunal d'ordonner la reprise des relations contractuelles ; que, par suite, à la date d'enregistrement de sa requête, la société requérante justifiait d'une qualité lui donnant un intérêt suffisant à contester la légalité des délibérations du 1er avril, 13 avril et 24 avril 2015 décidant et organisant l'exploitation en régie du service public local dont elle a été évincée ; que si, en cours d'instance, par une décision du 17 juin 2015 le Conseil d'Etat a rejeté le pourvoi de la société Les Moulins contre l'ordonnance du juge des référés du tribunal administratif de Nantes rejetant la demande de reprise provisoire des relations contractuelles avec la commune de La Guérinière, cette circonstance demeure sans incidence sur la recevabilité de la présente requête ;

3. Considérant, en second lieu, qu'aux termes de l'article R. 412-1 du code de justice administrative : « *La requête doit, à peine d'irrecevabilité, être accompagnée, sauf impossibilité justifiée, de l'acte attaqué (...)* » ;

4. Considérant qu'il ressort des pièces du dossier que la société Les Moulins a accompagné sa requête des comptes rendus des séances du conseil municipal des 13 avril et

24 avril 2015, lesquelles révèlent l'existence des délibérations attaquées, au demeurant versées au débat contentieux par la commune de La Guérinière ; que, par suite, la société requérante doit être regardée comme ayant accompli la formalité prévue à l'article R. 412-1 du code de justice administrative ;

5. Considérant qu'il résulte de ce qui précède que les fins de non-recevoir opposées par la commune de La Guérinière doivent être écartées ;

Sur les conclusions à fin d'annulation :

6. Considérant qu'aux termes de l'article L. 2221-14 du code général des collectivités territoriales : « *Les régies dotées de la seule autonomie financière sont créées, et leur organisation administrative et financière déterminée, par délibération du conseil municipal. (...)* » ; qu'aux termes de l'article R. 2221-1 du même code : « *La délibération par laquelle le conseil municipal décide de la création d'une régie dotée de la personnalité morale et de l'autonomie financière ou d'une régie dotée de la seule autonomie financière fixe les statuts et le montant de la dotation initiale de la régie.* » ;

7. Considérant qu'il ressort des pièces du dossier que, par une délibération du 1<sup>er</sup> avril 2015, le conseil municipal de la commune de La Guérinière a confié l'exploitation du camping municipal à une régie autonome non dotée de la personnalité morale et déterminé le lieu de son siège social ; que, par cette même délibération, le conseil municipal a créé un budget annexe dédié aux dépenses et recettes de la régie, décidé que les membres du conseil municipal composent le conseil d'exploitation, désigné le maire comme son président et l'a autorisé à signer tout document à intervenir ; qu'il s'ensuit que la délibération litigieuse a pour effet de créer une régie dotée de la seule autonomie financière, ainsi que le prévoit l'article L. 2221-14 du code général des collectivités territoriales ; que, toutefois, cette délibération qui institue la régie et arrête certaines modalités de son organisation administrative et financière ne fixe ni le montant de sa dotation initiale ni ses statuts, lesquels n'ont été fixés que par des délibérations ultérieures des 13 et 24 avril 2015, en méconnaissance de l'article R. 2221-1 du code général des collectivités territoriales ; que, pour ce motif, la société requérante est fondée à demander l'annulation de la délibération du 1<sup>er</sup> avril 2015, ainsi que, par voie de conséquence l'annulation des délibérations des 13 et 24 avril 2015, afférentes à la régie municipale chargée d'exploiter le camping municipal de La Court ;

8. Considérant que l'annulation d'un acte administratif implique en principe que cet acte est réputé n'être jamais intervenu ; que, toutefois, s'il apparaît que cet effet rétroactif de l'annulation est de nature à emporter des conséquences manifestement excessives en raison tant des effets que cet acte a produits et des situations qui ont pu se constituer lorsqu'il était en vigueur, que de l'intérêt général pouvant s'attacher à un maintien temporaire de ses effets, il appartient au juge administratif - après avoir recueilli sur ce point les observations des parties et examiné l'ensemble des moyens, d'ordre public ou invoqués devant lui, pouvant affecter la légalité de l'acte en cause - de prendre en considération, d'une part, les conséquences de la rétroactivité de l'annulation pour les divers intérêts publics ou privés en présence et, d'autre part, les inconvénients que présenterait, au regard du principe de légalité et du droit des justiciables à un recours effectif, une limitation dans le temps des effets de l'annulation ; qu'il lui revient d'apprécier, en rapprochant ces éléments, s'ils peuvent justifier qu'il soit dérogé au principe de l'effet rétroactif des annulations contentieuses et, dans l'affirmative, de prévoir dans sa décision d'annulation que, sous réserve des actions contentieuses engagées à la date de sa décision prononçant l'annulation contre les actes pris sur le fondement de l'acte en cause, tout ou partie des effets de cet acte antérieurs à son annulation devront être regardés

comme définitifs ou même, le cas échéant, que l'annulation ne prendra effet qu'à une date ultérieure qu'il détermine ;

9. Considérant que, dans les circonstances de l'espèce, l'annulation des délibérations litigieuses des 1<sup>er</sup>, 13 et 24 avril 2015 a nécessairement pour effet de faire disparaître rétroactivement la régie chargée d'exploiter le camping municipal de la Court ; que cette annulation est de nature à emporter des conséquences manifestement excessives au regard des effets que les délibérations ont produits tant à l'égard des usagers du camping que des tiers ; que, dans ces conditions, et alors qu'aucun autre moyen de la requête n'est de nature à justifier l'annulation prononcée par la présente décision, il n'y a lieu de prononcer l'annulation des délibérations attaquées qu'à l'expiration d'un délai de 2 mois à compter de la date de lecture du présent jugement et de prévoir que, sous réserve des actions contentieuses engagées à la date de la présente décision, les effets produits par les délibérations antérieurement à leur annulation seront regardés comme définitifs ;

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

10. Considérant que, dans les circonstances de l'espèce, il n'apparaît pas inéquitable de laisser à la charge de chacune des parties les frais exposés et non compris dans les dépens ;

#### DECIDE :

Article 1 : Les délibérations du conseil municipal de La Guérinière des 1<sup>er</sup> avril, 13 avril et 24 avril 2015 relatives à l'exploitation du camping municipal de La Court sont annulées à compter de l'expiration d'un délai de deux mois courant de la date de lecture du présent jugement.

Article 2 : Sous réserve des actions contentieuses engagées à la date de la présente décision, les effets produits par ces délibérations antérieurement à leur annulation sont regardés comme définitifs.

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

Article 4 : Le présent jugement sera notifié à la société Les Moulins et à la commune de La Guérinière.

Délibéré après l'audience du 23 mai 2018, à laquelle siégeaient :

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

Lu en audience publique, le 20 juin 2018.