

**TRIBUNAL ADMINISTRATIF
DE NANTES**

N^{os} 1701313, 1701697

RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

Association "La plage cœur de La Baule"

AU NOM DU PEUPLE FRANÇAIS

M. L
Juge des référés

Le juge des référés

Ordonnance du 10 mars 2017

Vu la procédure suivante :

I) Par une requête enregistrée le 10 février 2017 sous le n° 1701313, et un mémoire complémentaire enregistré le 6 mars 2017, l'association "La plage cœur de La Baule", en la personne de son président, représentée par Me B..., demande au juge des référés, sur le fondement des dispositions de l'article L. 521-1 du code de justice administrative:

1°) d'ordonner la suspension de l'exécution de l'arrêté du 16 décembre 2016 par lequel le préfet de la Loire-Atlantique accorde la concession d'équipement, d'entretien et d'exploitation de la plage de La Baule à la société Veolia eau-compagnie générale des eaux, jusqu'à ce qu'il soit statué au fond sur la légalité de cette décision ;

2°) d'enjoindre à l'Etat de prendre toutes les mesures nécessaires pour suspendre l'application de la concession accordée à la société Veolia ;

3°) de mettre à la charge de l'Etat la somme de 3 000 euros au titre de l'art. L. 761-1 du code de justice administrative ;

Elle soutient que :

- la requête est recevable eu égard aux statuts de l'association, à l'autorisation donnée à l'introduction de la présente instance, indépendamment du recours en invalidité de la concession engagé en parallèle ; un recours en annulation est présenté ;

- la condition d'urgence est satisfaite dès lors que l'entrée en vigueur de la concession est intervenue à la date de sa signature, que la société Veolia peut lancer des appels d'offre et engager des procédures d'attribution des sous traités d'exploitation, qu'une annulation tardive aurait des conséquences lourdes pour les exploitants, la commune, sans permettre la régularisation rapide de la situation juridique des occupants de la plage de La Baule ; les premières mesures de publicité sont prévues en mars ;

- il existe un doute sérieux quant à la légalité de la décision attaquée : elle est intervenue au terme d'une procédure irrégulière faute de respect de la concertation préalable prévue à l'article L. 300-2 du code de l'urbanisme, en son point 3°, alors applicable, et précisé à l'article R. 300-2 8° du même code, sachant qu'il s'agit d'une opération d'aménagement au sens de la loi ; une telle violation méconnaît les garanties dues aux professionnels et aux usagers et est susceptible d'avoir exercé une influence sur le sens de la décision ;

Par un mémoire en défense, enregistré le 23 février 2017, le préfet de la Loire-Atlantique, conclut au rejet de la requête ;

Il soutient que :

- la requête n'est pas recevable faute d'intérêt à agir de la requérante, faute d'identifier d'atteinte aux intérêts affichés, sachant notamment que la décision contestée n'entraîne par elle-même aucune conséquence pratique quant à l'occupation future de la plage ou au développement touristique de la commune ;

- la condition d'urgence n'est pas remplie dans les circonstances de l'espèce dès lors que les dispositions de la concession n'entreront en vigueur que le 1^{er} octobre 2017, que la décision contestée n'entraîne par elle-même aucune conséquence pratique quant à l'occupation future de la plage ou au développement touristique de la commune, alors que l'intérêt public (impératif de sécurité publique et respect de la loi et préservation du domaine public) s'attache à une mise en œuvre de la concession ;

- il n'existe aucun doute sérieux quant à la légalité de la décision attaquée : les dispositions contestées ne constituent pas une opération d'aménagement, au sens des dispositions des articles L. 103-2 et R. 103-1 du code de l'urbanisme et aucune obligation de concertation n'existait ; en tout état de cause, une information de la commune et des exploitants a été réalisée tout au long de la procédure, et personne n'a été privé d'une garantie au sens de la jurisprudence Danthony ;

Par un mémoire en défense, enregistré le 27 février 2017, la société Veolia eau-compagnie générale des eaux, représentée par Me D...et Me G..., conclut au rejet de la requête et demande de mettre à la charge de l'association requérante une somme de 5 000 euros au titre des frais irrépétibles ;

Elle soutient que :

- La requête est irrecevable ; elle est dirigée contre une décision entièrement exécutée avant même son introduction ; la requête au fond présentée contre ledit arrêté est irrecevable dès lors qu'elle est dirigée contre un acte détachable de la concession du 16 décembre 2016 et non contre la convention ou contre un acte d'approbation postérieur à sa conclusion destiné à lui donner force exécutoire ; l'association requérante n'a pas d'intérêt à agir faute d'établir que les stipulations de la convention ou de l'arrêté lèsent son objet social ;

- subsidiairement, la condition d'urgence n'est pas remplie dans les circonstances de l'espèce dès lors notamment que la requérante n'allègue pas que l'arrêté porterait atteinte à un intérêt public, à sa situation ou aux intérêts qu'elle défend, sachant qu'en tout état de cause les sous traités d'exploitation ne seront pas signés à brève échéance, et que les situations ne seraient pas difficile à remettre en question ;

- subsidiairement il n'existe aucun doute sérieux quant à la légalité de la décision attaquée : l'organisation d'une procédure de concertation n'est pas requise par les textes régissant l'attribution des concessions de plage, sachant que ladite concession n'est pas une opération d'aménagement au sens de l'article R. 103-2 du code de l'urbanisme, et qu'en tout état de cause une large concertation est intervenue ;

II) Par une requête enregistrée le 23 février 2017 sous le n° 1701697, l'association "La plage cœur de La Baule", en la personne de son président, représentée par Me B..., demande au juge des référés, sur le fondement des dispositions de l'article L. 521-1 du code de justice administrative :

1°) d'ordonner la suspension de l'exécution du contrat de concession conclu le 16 décembre 2016 entre l'Etat et la société Veolia eau-compagnie générale des eaux ayant pour

objet l'équipement, l'entretien et l'exploitation de la plage naturelle délimitée et située sur la commune de La Baule, jusqu'à ce qu'il soit statué au fond sur la légalité de cette décision ;

2°) d'enjoindre à l'Etat de prendre toutes mesures nécessaires pour suspendre l'application de ladite concession.

Elle soutient que :

- la requête est recevable eu égard aux statuts de l'association, à l'autorisation donnée à l'introduction de la présente instance, au fait qu'elle est lésée dans ses intérêts par la concession qui est de nature à compromettre, voire à rendre impossible, la poursuite de l'activité de 35 exploitations existantes ; les conditions dans lesquelles seraient fixées les redevances exigées des sous traitants, et plus largement l'économie générale de la concession, sont incompatibles avec les équilibres économiques des exploitations ;

- la condition d'urgence est satisfaite dès lors que l'entrée en vigueur de la concession est intervenue à la date de sa signature, que la société Veolia peut lancer des appels d'offre et engager des procédures d'attribution des sous traités d'exploitation ;

- il existe un doute sérieux quant à la légalité de la décision attaquée : l'attribution est intervenue sans respect des règles de mise en concurrence effective s'agissant de l'appel public à candidature, du choix du concessionnaire qui s'est fait en méconnaissance des critères du choix annoncés ; la concession n'a pas comporté de phase de concertation préalable, telle que prévue à l'article L. 300-2 du code de l'urbanisme, en son point 3°, alors applicable, et précisé à l'article R. 300-2 8° du même code, sachant qu'il s'agit d'une opération d'aménagement au sens de la loi ; une telle violation méconnaît les garanties dues aux professionnels et aux usagers et est susceptible d'avoir exercé une influence sur le sens de la décision ; la concession a été attribuée et est intervenue en violation du droit de la concurrence et de la règle de l'égalité entre utilisateurs du domaine public eu égard à la situation plus avantageuse réservée aux exploitants de la plage voisine de Pornichet ; le contrat de concession est illégal dès lors que la redevance a été calculée en méconnaissance de l'article L. 2125-3 du code général de la propriété des personnes publiques et méconnaît ainsi que le principe d'égalité devant les charges publiques, s'agissant du domaine public maritime, dès lors que le critère retenu a été celui de l'équilibre financier sans tenir compte des avantages de toutes natures procurés au concessionnaire, ainsi que de toutes ses charges, alors que le mode de calcul retenu fait peser sur les titulaires de lots la totalité des frais liés au service public balnéaire ;

Par un mémoire en défense, enregistré le 3 mars 2017, le préfet de la Loire-Atlantique, conclut au rejet de la requête ;

Il soutient que :

- la requête n'est pas recevable faute d'intérêt à agir de la requérante, faute d'identifier d'atteinte aux intérêts affichés, sachant notamment que rien n'établit à ce stade les critiques tenant à l'équilibre économique des futurs exploitants, que les intérêts de la requérante ne sont pas légitimes dès lors qu'elle tend à la sauvegarde de situations individuelles irrégulières, qu'à supposer que certaines clauses soient susceptibles de léser la requérante, cette atteinte n'est pas directe et certaine sachant que la concession n'entraîne par elle même aucune conséquence pratique quant à l'occupation future de la plage ou le développement touristique de la commune ;

- subsidiairement, la condition d'urgence n'est pas remplie dans les circonstances de l'espèce dès lors que les dispositions de la concession n'entreront en vigueur que le 1^{er} octobre 2017, que la décision contestée n'entraîne par elle même aucune conséquence pratique quant à l'occupation future de la plage ou le développement touristique de la commune, alors que l'intérêt public (impératif de sécurité publique, respect de la loi et préservation du domaine public) s'attache à une mise en œuvre de la concession ;

- subsidiairement, alors même qu'eu égard à la jurisprudence Tarn-et-Garonne, la requérante ne peut invoquer que des vices du contrat en rapport direct avec l'intérêt lésé, aucun

des moyens soulevés ne présente un tel lien ; le moyen tenant à l'absence de mise en concurrence, et de transparence, manque en tout état de cause en droit sachant que les obligations légales imparties ont été respectées ; en tout état de cause, la concession ne constitue pas une opération d'aménagement, au sens des dispositions des articles L. 103-2 et R. 103-1 du code de l'urbanisme et aucune obligation de concertation n'existait ; en tout état de cause, une information de la commune et des exploitants a été réalisée tout au long de la procédure, et personne n'a été privé d'une garantie au sens de la jurisprudence Danthony ; le principe d'égalité n'est pas méconnu dès lors que les communes de La Baule et de Pornichet ne sont pas placées dans une même situation, sachant que l'argumentation relative à la discrimination est erronée, ne repose que sur des suppositions et que l'écart de redevance entre les communes ne sera que de 0.1% du chiffre d'affaires des exploitants à venir ; il n'est pas établi que le modèle de calcul retenu pour évaluer le montant de la redevance serait illégal, ou que la concession induirait une rupture d'égalité ;

Par un mémoire en défense, enregistré le 6 mars 2017, la société Veolia eau-compagnie générale des eaux, représentée par Me D...et Me G..., conclut au rejet de la requête et demande de mettre à la charge de l'association requérante une somme de 5 000 euros au titre des frais irrépétibles ;

Elle soutient que :

- la requête est irrecevable ; le recours en contestation de la validité de la concession est lui-même irrecevable dès lors que l'association requérante n'a pas d'intérêt à agir faute d'établir que les stipulations de la convention lèsent son objet social et les intérêts qu'elle défend ;

- subsidiairement, la condition d'urgence n'est pas remplie dans les circonstances de l'espèce, surtout s'agissant de la contestation d'une concession par un tiers, dès lors notamment que la requérante n'allègue pas que l'arrêté porterait atteinte à un intérêt public, à sa situation ou aux intérêts qu'elle défend, sachant qu'en tout état de cause les sous traités d'exploitation ne seront pas signés à brève échéance, et que les situations sont réversibles ;

- subsidiairement il n'existe aucun doute sérieux quant à la légalité de la décision attaquée, étant précisé qu'aucun des moyens n'est opérant et/ou de nature à justifier l'annulation ou la résiliation de la concession ; le moyen tenant à l'absence de mise en concurrence effective est inopérant car sans rapport direct avec l'intérêt dont se prévaut la requérante, et il est mal fondé en toutes ses branches sachant que la société Saur avait exprimé son intérêt, que rien ne s'oppose à ce que l'Etat engage des négociations qu'avec le seul candidat, qu'il n'existe pas de société spécialisée dans ce domaine, et au vu du montant des redevances susceptibles d'être acquittées par les sous traitants du concessionnaire ; le moyen tiré de l'irrégularité de la procédure d'adoption de l'arrêté préfectoral du 16 décembre 2016 est inopérant car sans rapport direct avec l'intérêt dont se prévaut la requérante ; il est mal fondé en toutes ses branches car manquant en droit ; ladite concession n'est pas une opération d'aménagement au sens de l'article R. 103-2 du code de l'urbanisme ; qu'en tout état de cause une large concertation est intervenue ; le moyen tiré de la méconnaissance du droit de la concurrence et du principe d'égalité devant les charges publiques est inopérant car sans rapport direct avec l'intérêt dont se prévaut la requérante, et il est mal fondé car la commune de la Baule était libre de renoncer à faire valoir son droit de priorité ; que cette dernière est dans une situation distincte de celle de Pornichet, avec en tout état de cause une redevance d'occupation a priori très proche ; le moyen tiré de la méconnaissance de l'article L. 2125-3 du code général de la propriété des personnes publiques et du principe d'égalité devant les charges publiques est inopérant car sans rapport direct avec l'intérêt dont se prévaut la requérante, et il est mal fondé en toutes ses branches car les modalités de calcul de la redevance ne méconnaissent pas l'article précité, alors que rien n'interdit de répercuter sur les sous-traitants une partie de la mission d'entretien de la plage ;

Vu :

- l'arrêté et le contrat de concession attaqués ;
- les requêtes au fond enregistrées les 10 et 23 février 2017 par lesquelles l'association "La plage cœur de La Baule" demande l'annulation de l'arrêté susvisé et du contrat de concession attaqués ;

- les pièces du dossier ;

- le code général de la propriété des personnes publiques ;
- le décret n° 2006-608 du 26 mai 2006 ;
- le code général des collectivités territoriales ;
- le code de l'urbanisme ;
- le code de justice administrative.

Le président du tribunal a désigné M. L, premier conseiller, pour statuer sur les demandes en référé en application de l'article L. 511-2 du code de justice administrative.

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

Ont été entendus au cours de l'audience publique du 7 mars 2017 :

- le rapport de M. L, juge des référés,
- et les observations de Me C..., représentant l'association "La plage cœur de La Baule", de Mme A...et M. F...pour le préfet de la Loire-Atlantique, et de Me G..., représentant la société Veolia eau-compagnie générale des eaux.

La clôture de l'instruction a été prononcée à l'issue de l'audience.

1. Considérant que les requêtes susvisées présentées pour l'association "La plage cœur de La Baule" sont relatives à la concession de la plage de La Baule accordée par l'Etat à la société Veolia eau-compagnie générale des eaux, présentent à juger des questions connexes et ont fait l'objet d'une instruction commune ; qu'il y a lieu de les joindre pour statuer par une seule ordonnance ;

Sur les conclusions présentées au titre de l'article L. 521-1 du code de justice administrative :

2. Considérant qu'aux termes de l'article L. 521-1 du code de justice administrative : « *Quand une décision administrative, même de rejet, fait l'objet d'une requête en annulation ou en réformation, le juge des référés, saisi d'une demande en ce sens, peut ordonner la suspension de l'exécution de cette décision, ou de certains de ses effets, lorsque l'urgence le justifie et qu'il est fait état d'un moyen propre à créer, en l'état de l'instruction, un doute sérieux quant à la légalité de la décision (...)* » et qu'aux termes du premier alinéa de l'article R. 522-1 dudit code : « *La requête visant au prononcé de mesures d'urgence doit (...) justifier de l'urgence de l'affaire* » ;

3. Considérant qu'il résulte de ces dispositions que le prononcé de la suspension d'un acte administratif est subordonné notamment à une condition d'urgence ; que l'urgence justifie la suspension de l'exécution d'un acte administratif lorsque celui-ci porte atteinte de manière suffisamment grave et immédiate à un intérêt public, à la situation du requérant ou aux intérêts qu'il entend défendre ; qu'il appartient au juge des référés d'apprécier concrètement, compte tenu des justifications fournies par le requérant, si les effets de l'acte contesté sont de nature à caractériser une urgence justifiant que, sans attendre le jugement de la requête au fond,

l'exécution de la décision soit suspendue ; que l'urgence doit être appréciée objectivement et compte tenu de l'ensemble des circonstances de l'affaire ;

4. Considérant que par les requêtes susvisées, l'association "La plage cœur de La Baule " demande, d'une part, la suspension de l'exécution de l'arrêté du 16 décembre 2016 par lequel le préfet de la Loire-Atlantique concède à la société Veolia eau-compagnie générale des eaux l'équipement, l'exploitation et l'entretien de la plage de La Baule, et d'autre part, la suspension de l'exécution du contrat de concession conclu aux mêmes fins, le même jour, entre l'Etat et ladite société ; que ce contrat de concession règle les rapports entre les parties dans les conditions fixées notamment aux articles R. 2124-13 et suivants du code général de la propriété des personnes publiques et est intervenu après la renonciation de la commune de La Baule à exercer son droit de priorité pour ce faire ; que l'entrée en vigueur de cette concession est fixée au 1^{er} octobre 2017, à l'exception de ses dispositions qui organisent les conditions dans lesquelles la société concessionnaire pourra conclure des conventions d'exploitation avec des sous-traitants, pour lesquelles l'entrée en vigueur a été prévue dès le 16 décembre 2016 ;

5. Considérant que pour justifier d'une urgence à statuer l'association requérante fait essentiellement valoir que la mise en œuvre prochaine de ladite convention aurait des incidences lourdes, difficilement réversibles, juridiquement et financièrement, pour les entreprises qui se proposeront d'exploiter des activités dans le cadre desdites conventions de sous-traitance, voire qui seraient retenues, dès lors que ledit arrêté préfectoral serait ensuite annulé ; qu'elle insiste également sur les surcoûts résultant, pour ces mêmes entreprises subdéléguées, de la mise en œuvre de cette concession compte-tenu de l'arbitrage financier déjà intervenu entre l'Etat et la société Veolia eau-compagnie générale des eaux au terme de la convention ;

6. Considérant, en premier lieu, qu'il ressort des pièces du dossier que la mise en œuvre de ladite concession répond à la satisfaction d'intérêts publics ; qu'ainsi elle permet de redonner un cadre légal et réglementaire aux conditions d'exercice des diverses activités, notamment économiques, déjà existantes sur le domaine public, constitué ici de la plage, à la réputation établie, de La Baule ; qu'inversement la situation actuelle est marquée par une simple situation de tolérance administrative pour nombre de ces activités, qui a conduit l'Etat à engager plusieurs procédures contentieuses contre nombre d'occupants sans droit du domaine public sur le fondement de contraventions de grande voirie ; que ladite convention permet également de répondre à des impératifs de sécurité publique dès lors que la situation actuelle, caractérisée notamment par le maintien de diverses constructions sur la plage pendant l'hiver, a été marquée par des atteintes auxdits biens lors de tempêtes, avec les risques subséquents accrus pour les personnes, et elle a également généré de nouveaux contentieux en responsabilité ;

7. Considérant, en deuxième lieu, que les pièces au dossier ne permettent pas d'établir, en admettant en préalable qu'eu égard à son objet statutaire il s'agisse d'intérêts défendus par l'association requérante, que les incidences financières de la mise en œuvre de ladite convention seraient insupportables, tant au regard des conditions de sa mise en œuvre en deux temps, avec un appel prochain à candidature pour l'attribution de lots sous traités, que du montant des redevances qui seront finalement imposées aux sous-traitants compte-tenu notamment des conditions financières convenues entre l'Etat et la société Veolia eau-compagnie générale des eaux dans ladite concession ; qu'il est observé que les comparaisons avec la situation actuelle sont peu pertinentes dès lors qu'il s'agit d'entrer dans un nouveau cadre réglementaire, modifiant en conséquence les conditions de l'équilibre économique du dispositif ; que, par ailleurs, le calendrier et les conditions de mise en œuvre de cette concession n'apparaissent pas de nature à créer des situations juridiques irrévocables, ou même difficilement réversibles, étant notamment rappelé qu'il s'agit de l'exploitation du domaine public qui dispose par nature d'un régime juridique protecteur ; qu'enfin, il n'est pas établi qu'une éventuelle annulation de l'arrêté

contesté et/ou de la concession aurait nécessairement pour effet brutal immédiat d'empêcher toute continuation des activités économiques sous traitées, étant notamment rappelés les pouvoirs de modulation dans le temps de ses décisions dont dispose la juridiction ;

8. Considérant qu'il résulte de ce qui précède, sans qu'il soit besoin de statuer sur les fins de non recevoir opposées en défense et sur l'existence d'un doute sérieux sur la légalité des décisions contestées, qu'il y a lieu de rejeter les conclusions aux fins de suspension de l'arrêt préfectoral du 16 décembre 2016, ainsi que du contrat de concession de la plage de La Baule, dès lors que la condition d'urgence impartie à l'article L. 521-1 du code de justice administrative n'est pas remplie ;

Sur les conclusions présentées au titre de l'article L.761-1 du code de justice administrative :

9. Considérant, d'une part, que les dispositions précitées font obstacle à ce que soit mise à la charge de l'Etat et de la société Veolia eau-compagnie générale des eaux, qui ne sont pas partie perdante, les sommes demandées par l'association requérante au titre des frais exposés par elle et non compris dans les dépens ; qu'en revanche, dans les circonstances de l'espèce, il y a lieu de mettre à la charge de l'association "La plage cœur de La Baule " la somme de 800 euros, au bénéfice de la société Veolia eau-compagnie générale des eaux, au titre des mêmes dispositions et des deux instances ;

ORDONNE

Article 1^{er} : Les requêtes susvisées n° 171313 et 171697 présentées par l'association "La plage cœur de La Baule " sont rejetées.

Article 2 : L'association "La plage cœur de La baule" versera à la société Veolia eau-compagnie générale des eaux la somme de 800 (huit cents) euros au titre de l'article L.761-1 du code de justice administrative sont rejetées.

Article 3 : La présente ordonnance sera notifiée à l'association "La plage cœur de La Baule", au ministre de l'environnement, de l'énergie et de la mer et à la société Veolia eau-compagnie générale des eaux.

Copie au préfet de la Loire-Atlantique.

Fait à Nantes, le 10 mars 2017

Le juge des référés,

Le greffier,

M. L

Mme E...

La République mande et ordonne au ministre de l'environnement, de l'énergie et de la mer en ce qui le concerne ou à tous huissiers de justice à ce requis en ce qui concerne les voies de droit commun contre les parties privées, de pourvoir l'exécution de la présente décision.

Pour expédition conforme,
Le greffier,