

**TRIBUNAL ADMINISTRATIF
DE TOULON**

N° 2103177

**SOCIETE DE NAVIGATION
DE PORT-GRIMAUD**

**Mme Mathilde Montalieu
Rapporteure**

**M. Arnaud Kiecken
Rapporteur public**

**Audience du 7 mai 2024
Décision du 30 mai 2024**

RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

AU NOM DU PEUPLE FRANÇAIS

**Le tribunal administratif de Toulon
(3^{ème} chambre)**

Vu la procédure suivante :

Par une requête et des mémoires, enregistrés le 26 novembre 2021, le 15 novembre 2023 et le 20 décembre 2023, la Société de Navigation de Port-Grimaud (SNPG), représentée par la SCP CGCB & Associés, doit être regardée comme demandant au tribunal :

1°) de prononcer la reprise des relations contractuelles du contrat de concession conclu le 16 novembre 1978 portant sur l'établissement et l'exploitation du port de plaisance « Port Grimaud III » ;

2°) de mettre à la charge de la commune de Grimaud la somme de 12 000 euros sur le fondement de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Elle soutient que :

- la commune de Grimaud était incompétente pour résilier la concession ;
- la délibération du 28 septembre 2021 est irrégulière dès lors que les conseillers municipaux n'ont pas disposé d'une information préalable suffisante ;
- les motifs de résiliation sont infondés et contradictoires ; la mesure de résiliation, fondée sur de prétendues fautes, n'a pas été précédée d'une procédure contradictoire ;
- les conditions pour que la reprise des relations contractuelles soit prononcée sont remplies.

Par des mémoires en défense, enregistrés le 20 avril 2022 et le 23 novembre 2023, la commune de Grimaud, représentée par Me Benjamin, conclut, dans le dernier état de ses écritures, au rejet de la requête et à ce que la somme de 3 500 euros soit mise à la charge de la société requérante au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Elle soutient que les moyens invoqués ne sont pas fondés.

Vu les autres pièces du dossier.

Vu :

- le code 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 Montalieu, rapporteure,
- les conclusions de M. Kiecken, rapporteur public,
- et les observations de Me Arroudj, avocat de la société requérante, et de Me Benjamin, avocate de la commune de Grimaud.

Considérant ce qui suit :

1. En 1978, l'Etat a concédé à la Société de Navigation de Port-Grimaud (SNPG) l'établissement et l'exploitation du port de plaisance « Port-Grimaud III », sur le territoire de la commune de Grimaud, jusqu'au 31 décembre 2028. A compter du 1^{er} janvier 1984, la commune de Grimaud s'est substituée à l'Etat en tant que personne publique délégante. Par une délibération du 28 septembre 2021, le conseil municipal de Grimaud a décidé de résilier la concession portuaire à compter du 1^{er} janvier 2022. Par un courrier du 29 septembre 2021, la société requérante a été informée de cette mesure.

Sur les conclusions aux fins de reprise des relations contractuelles :

2. Il incombe au juge du contrat, saisi par une partie d'un recours de plein contentieux contestant la validité d'une mesure de résiliation et tendant à la reprise des relations contractuelles, lorsqu'il constate que cette mesure est entachée de vices relatifs à sa régularité ou à son bien-fondé, de déterminer s'il y a lieu de faire droit, dans la mesure où elle n'est pas sans objet, à la demande de reprise des relations contractuelles, à compter d'une date qu'il fixe, ou de rejeter le recours, en jugeant que les vices constatés sont seulement susceptibles d'ouvrir, au profit du requérant, un droit à indemnité.

En ce qui concerne la régularité de la mesure de résiliation :

3. En premier lieu, aux termes de l'article L. 5214-16 du code général des collectivités territoriales, dans sa version applicable au litige : « *I. - La communauté de communes exerce de plein droit au lieu et place des communes membres les compétences relevant de chacun des groupes suivants : / (...) 2° Actions de développement économique dans les conditions prévues à l'article L. 4251-17 ; création, aménagement, entretien et gestion de zones d'activité industrielle, commerciale, tertiaire, artisanale, touristique, portuaire ou aéroportuaire ; (...)* ».

4. En l'absence d'un texte réglementaire définissant les critères permettant d'identifier les zones d'activités portuaires, au sens des dispositions de l'article L. 5214-16 précitées, l'application de ces dispositions est manifestement impossible. Par suite, le moyen tiré de l'incompétence de la commune de Grimaud ne peut qu'être écarté.

5. En deuxième lieu, aux termes respectivement des articles L. 2121-12 et L. 2121-13 du code général des collectivités territoriales : « *Dans les communes de 3 500 habitants et plus, une note explicative de synthèse sur les affaires soumises à délibération doit être adressée avec la convocation aux membres du conseil municipal. (...)* » et « *Tout membre du conseil municipal a le droit, dans le cadre de sa fonction, d'être informé des affaires de la commune qui font l'objet d'une délibération* ».

6. Il résulte de l'instruction que le projet de délibération, comprenant sept pages, envoyé aux élus municipaux avant la séance du 28 septembre 2021 lors de laquelle la résiliation en litige a été décidée, revenait sur l'historique et le périmètre de la concession attribuée à la société requérante, présentait les éléments détenus par la commune quant aux conditions d'exploitation, et en particulier exposait les raisons pour lesquelles les rapports transmis par le concessionnaire étaient estimés insuffisants, exposait les motifs justifiant la proposition de résiliation, en se fondant notamment sur les éléments issus des conclusions de l'audit technique-juridique-financier-fonctionnel présentées au conseil municipal le 30 novembre 2020, comme la confusion entre les comptes de la société requérante et de la concession et entre les copropriétaires et les usagers, au manque de transparence du concessionnaire, et exposait de façon suffisante les différents fondements de résiliation possibles et les différentes modalités de la procédure de résiliation, en particulier en cas de mise en œuvre de l'article 44 (rachat de la concession) du cahier des charges, dont le respect d'un préavis de trois mois, l'indemnisation financière du concessionnaire, en application de l'article précité ou au titre d'une résiliation pour motif d'intérêt général, et les perspectives quant à une reprise en régie, s'agissant notamment des biens de la concession et des contrats d'amodiation et de travail en cours. Si la société requérante fait valoir que les élus municipaux n'ont pas eu d'informations quant à la nouvelle organisation du service public portuaire, notamment vis-à-vis des nouveaux usagers, ces éléments n'avaient, en tout état de cause, pas à être présentés de façon précise et certaine au stade de la mesure de résiliation et les informations contenues dans le projet de délibération quant aux modalités d'une reprise du service en régie ont permis aux élus de mesurer suffisamment les implications de leur décision. Par ailleurs, la société requérante ne peut utilement faire valoir que les élus n'ont pas été informés de la nature privée de la propriété des quais du port et des conséquences sur la valeur immobilière des propriétés riveraines « si l'amarrage au droit de ces dernières devait ne plus être garanti » dès lors que ces éléments sont sans rapport avec les enjeux de la mesure de résiliation de la concession de service public. En outre, en se bornant à faire valoir que le rapport d'audit n'a pas été communiqué aux élus et qu'ils n'ont eu connaissance de son contenu que par le biais de la présentation en séance du 30 novembre 2020 par les auditeurs de leurs conclusions, la société requérante ne présente aucun élément de nature à faire apparaître que cette présentation du rapport était insuffisante. Dans ces conditions, le projet de délibération transmis permettait aux membres du conseil municipal de disposer d'une information suffisante sur les motifs de la résiliation et ses conséquences et les mettait à même de délibérer de façon éclairée et de solliciter, le cas échéant, des explications complémentaires, les témoignages de quatre élus et « l'intervention de l'opposition », non datée ni signée, ne permettant pas de remettre en cause cette appréciation. Par suite, le moyen tiré de l'insuffisante information des élus municipaux avant la délibération du 28 septembre 2021 doit être écarté.

En ce qui concerne le bien-fondé de la mesure de résiliation :

7. En premier lieu, aux termes de l'article 44 « rachat de la concession » du cahier des charges de la concession : « *A partir de la 21^{ème} année, l'Etat aura le droit de racheter la concession moyennant un préavis de trois mois. / En cas de rachat, le concessionnaire recevra pour toute indemnité une somme In déterminée par la formule suivante (...)* ».

8. D'une part, il résulte de l'instruction, en particulier des termes de la délibération du 28 septembre 2021 et des mémoires en défense, que la commune de Grimaud doit être regardée comme ayant procédé à la résiliation litigieuse à la fois sur le fondement de l'article 44 précité, qui ne conditionne le rachat à aucun motif, et pour motif d'intérêt général, aucune disposition ni aucun principe ne faisant obstacle à ce que la commune fonde la résiliation sur un double fondement. D'autre part, dès lors que la commune n'a pas prononcé la résiliation pour faute du concessionnaire, la mesure litigieuse n'avait pas à être soumise à une procédure contradictoire préalable. Par suite, le moyen tiré de l'erreur de droit doit être écarté.

9. En second lieu, pour contester le bien-fondé de la mesure de résiliation, la société requérante soutient que la commune s'est fondée sur seulement deux éléments issus du rapport d'audit selon lesquels les concessions sont exploitées « selon trois philosophies fondamentalement différentes » et que « l'ensemble manque[rait] de coordination » et que cette explication « indigente » ne permet pas de justifier la résiliation. Ce faisant, elle ne conteste pas de façon sérieuse et pertinente les raisons retenues par la commune de Grimaud pour justifier la résiliation pour motif d'intérêt général, au nombre desquelles figurent la mésentente entre les trois concessionnaires de Port-Grimaud, ayant pour conséquence des gestions différentes et des difficultés pour la réalisation de travaux en commun, le caractère, à présent, inadapté d'une exploitation du service public portuaire sous la forme de trois concessions et d'une régie et la volonté de la commune d'exploiter ce service sous un mode de gestion unique afin de développer une politique globale, de réaliser des travaux d'ensemble, de mutualiser les dépenses et d'uniformiser l'offre faite aux usagers. Par suite, et alors qu'il n'est pas contesté que les investissements initiaux du concessionnaire ont été amortis, le moyen tiré de l'absence de motif d'intérêt général doit être écarté.

10. Il résulte de tout ce qui précède que la mesure de résiliation du 28 septembre 2021 n'est entachée d'aucun vice et que les conclusions tendant à la reprise des relations contractuelles présentées par la société requérante doivent, dès lors, être rejetées.

Sur les frais liés au litige :

11. Les dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative font obstacle à ce que soit mise à la charge de la commune de Grimaud, qui n'est pas, dans la présente instance, la partie perdante, la somme que demande la société requérante au titre des frais exposés et non compris dans les dépens. En revanche, dans les circonstances de l'espèce, il y a lieu de faire application de ces dispositions et de mettre à la charge la société requérante la somme de 1 500 euros au titre des frais exposés par la commune de Grimaud et non compris dans les dépens.

D É C I D E :

Article 1^{er} : La requête de la SNPG est rejetée.

Article 2 : La SNPG versera à la commune de Grimaud la somme de 1 500 euros au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Article 3 : Le présent jugement sera notifié à la Société de Navigation de Port-Grimaud et à la commune de Grimaud.

Délibéré après l'audience du 7 mai 2024, à laquelle siégeaient :

M. Philippe Harang, président,
M. Zouhair Karbal, conseiller,
Mme Mathilde Montalieu, conseillère.

Rendu public par mise à disposition au greffe le 30 mai 2024.

La rapporteure,

Le président,

Signé

Signé

M. MONTALIEU

Ph. HARANG

La greffière,

Signé

F. POUPLY

La République mande et ordonne au préfet du Var en ce qui le concerne ou 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,