

CONCLUSIONS

M. Gilles PELLISSIER, rapporteur public

Par une délibération du 21 janvier 2011, le conseil municipal de la commune de Rivedoux-Plage, sur l'île de Ré, a autorisé son maire à conclure avec la société "Les Campéoles", sous la forme d'un avenant au bail emphytéotique consenti à cette société sur le domaine public communal pour l'exploitation d'un camping, une convention ayant pour objet d'étendre le bail au terrain d'assiette d'un second camping voisin géré par la commune, de lui en confier la gestion, à charge pour elle d'effectuer un certain nombre de travaux de mise aux normes et de réaménagement. Au nombre de ces derniers figure la réalisation d'un tunnel souterrain permettant de relier les deux campings sans traverser la rue, "dont le financement sera assuré", précise la délibération, "par la commune de Rivedoux-Plage et le conseil général".

M. B..., voisin des campings et se prévalant de sa qualité de contribuable municipal, a formé contre cette délibération un recours pour excès de pouvoir auquel le TA de Poitiers a fait droit. Son jugement a été annulé par la CAA de Bordeaux pour un motif tenant à son irrégularité mais la cour, statuant sur la demande par la voie de l'évocation, a repris la même décision pour la même raison : elle a qualifié la convention que le conseil municipal autorisait le maire à signer de délégation de service public et jugé qu'elle ne pouvait être légalement conclue sans mise en concurrence. Ces motifs ne sont pas contestés par la commune de Rivedoux-Plage qui se pourvoit en cassation contre l'arrêt de la cour à laquelle elle reproche, outre une irrégularité de procédure, d'avoir admis la recevabilité de la demande de M. B....

Le moyen tiré de ce que la cour aurait irrégulièrement omis de prendre une nouvelle ordonnance de clôture de l'instruction après que l'instruction avait été automatiquement rouverte par la communication d'un mémoire arrivé le jour de la clôture initialement fixée manque autant en fait qu'en droit.

Il manque en fait parce que le président de la formation de jugement a fixé une nouvelle date de clôture de l'instruction (au 25 avril 2014). Il n'est pas plus fondé en droit, car l'audience ayant eu lieu le 9 avril 2015, l'instruction aurait, même en l'absence de décision expresse de clôture, été automatiquement close trois jours francs avant la date de l'audience en application des dispositions de l'article R. 613-2 du CJA.

Le premier moyen relatif à la recevabilité de la demande de M. B... n'est pas plus fondé. La commune requérante reproche à la cour de n'avoir pas relevé d'office une irrecevabilité de la demande introductive d'instance tenant à ce qu'ayant été enregistrée trois jours avant la publication de la délibération attaquée, elle serait dirigée contre une décision qui ne faisait pas grief au requérant faute de lui être opposable. Vous jugez toutefois qu'une décision peut être contestée dès

qu'elle existe alors même qu'elle n'est pas encore entrée en vigueur (Sect, 26 juin 1959, *Syn général des ingénieurs conseils*, p. 394; Sect, 30 juin 1967, *Caisse de compensation de l'OANIC*, p. 286).

Le second moyen est plus intéressant. Il est dirigé contre les motifs par lesquels la cour a écarté la fin de non recevoir soulevée par la commune et tirée de ce que la qualité de contribuable dont se prévalait le requérant ne pouvait lui donner intérêt pour agir à l'encontre d'une délibération qui, selon la commune, n'a pas pour effet d'augmenter les dépenses de la commune ni de diminuer ses recettes.

La Cour y a répondu en ces termes : « Considérant que la convention passée avec la SARL Les Campéoles pour l'exploitation du camping municipal « La Redoute » et que, par la délibération litigieuse, le maire de Rivedoux-Plage a été autorisé à signer, fixe le montant du loyer à verser la société et prévoit divers travaux à la charge de la commune ; que M. B... soutient que le montant du loyer, sans proportion avec l'importance des étendues louées, constituerait un appauvrissement injustifié des finances communales, et que les divers travaux d'aménagement prévus viendront grever le budget de la commune ; qu'eu égard à sa qualité de contribuable de la commune, M. B... justifie ainsi d'un intérêt lui donnant qualité pour demander l'annulation de cette délibération ; que la fin de non-recevoir opposée par la commune de Rivedoux-Plage doit par suite être rejetée ».

Commençons par la méthode. Vous pourrez, certes au prix d'un petit effort, écarter le moyen d'erreur de droit tiré de ce que la cour se serait abstenue de rechercher si, effectivement, la délibération était susceptible d'entraîner des charges supplémentaires pour la commune.

Vous savez que la qualité de contribuable local ne donne intérêt à agir à l'encontre des décisions des collectivités locales que dans la mesure où ces dernières sont susceptibles d'avoir des répercussions négatives sur les finances locales ou le patrimoine de la collectivité (29 mars 1901, *Casanova*, p. 333, GAJA 16ème éd. n° 8, pour le contribuable communal et 27 janvier 1911, *Richemond*, p. 105 avec conclusions Helbronner, pour le contribuable départemental). La reconnaissance de cet intérêt nous semble fondée sur l'idée que le contribuable local doit pouvoir contester une décision qui aura pour effet d'augmenter ses impôts. Cette qualité ne donne donc pas intérêt pour agir à l'encontre des décisions qui n'ont aucune répercussion financière ou dont les répercussions sont trop indirectes ou incertaines (8 mars 1933, *Bourguignon*, p. 277, s'agissant de la délibération d'un conseil municipal approuvant un emprunt contracté par la Chambre d'industrie thermale de la localité, dès lors que cette opération n'intéressait en rien les finances communales; 25 avril 1994, *Mme G...*, n° 89602 T. p. 1099, pour une délibération autorisant le président du conseil régional à signer deux avenants sans conséquence financière ; 3 février 2003, *W...*, n° 240630, T. p. 901, s'agissant de la requête du contribuable du département contre un décret donnant un nom à un lieu situé sur le territoire d'une commune de ce département)¹ ni contre celles qui ont pour effet de faire des économies ou d'augmenter les recettes locales (Section, 25 mars 1955, *Hivet et autres*, p. 179, s'agissant de la suppression d'un sanatorium ; 19 octobre 1980, *R...*, n° 16530, T. p. 828, pour une délibération modifiant le mode de calcul de la redevance d'assainissement qui ne peut avoir pour effet que d'alléger les charges des contribuables ou d'augmenter les recettes communales ; 28 décembre 1992, *Commune de Liffre c/ C...*, n° 123218, T. p. 805, pour une délibération ayant pour effet d'alléger les charges des usagers du service des eaux).

Dès lors que la qualité de contribuable ne confère intérêt pour agir qu'à l'encontre de certaines décisions, celles ayant un effet négatif sur les finances locales, il appartient à la juridiction,

¹ On peut citer également : 3 juillet 1959, Picaud, p. 121, s'agissant de la désignation par la commune d'un membre de la commission administrative de l'hôpital ; 22 octobre 1986, Union départementale des consommateurs des Bouches-du-Rhône, T. p. 652, pour une permis de construire ; 8 juin 2001, *O...*, n° 224007 T. p. 1081, pour une circulaire relative aux conditions de transport des enfants lors des sorties scolaires.

qui doit toujours vérifier la recevabilité des demandes dont elle est saisie, d'apprécier si, au regard des effets de la décision attaquée, la qualité de contribuable dont se prévaut le requérant est de nature à lui donner un intérêt suffisamment direct et certain pour en demander l'annulation. Elle ne peut se contenter de constater qu'il a cette qualité pour lui reconnaître un intérêt pour agir. Vous avez ainsi jugé que commettait une erreur de droit la cour qui avait considéré qu'un requérant justifiait d'un intérêt pour agir en sa seule qualité de contribuable "sans avoir à établir que l'exécution de la convention litigieuse entraînera effectivement des surcoûts non compensés de dépenses du budget communal" (26 mai 2009, *Dépt des Deux-Sèvres*, n° 297085, aux T. sur un autre point).

La rédaction de l'arrêt attaqué pourrait laisser penser que la cour a commis cette erreur, puisqu'elle semble déduire l'intérêt pour agir du requérant de ce qu'il soutient pour le justifier, sans s'approprier expressément cette analyse des effets de la délibération.

Mais une telle solution nous paraîtrait très sévère. Contrairement à l'arrêt que vous avez censuré en 2009, la cour n'a pas explicitement jugé inutile cette recherche : elle a au contraire commencé par décrire l'objet de la délibération attaquée en soulignant les charges qu'elle représentait pour la commune, avant d'indiquer que le requérant s'en prévalait. Il nous semble donc qu'elle a bien, quoi qu'implicitement, estimé que la délibération aurait des répercussions suffisantes sur les finances locales pour qu'un contribuable local puisse avoir intérêt à agir.

Les deux autres branches du moyen sont relatives à l'appréciation de l'intérêt pour agir du requérant, appréciation que vous contrôlez en cassation (9 décembre 1996, *Assaupamar*, p. 479; 30 juillet 1997, *sté nouvelle Etude Berry et A...*, n° 157313, aux T).

Rappelons qu'il s'agit ici d'apprécier l'intérêt pour agir du requérant dans le cadre du recours pour excès de pouvoir qu'il a formé à l'encontre de la délibération du conseil municipal, détachable de la convention qu'elle autorise le maire à signer. Le recours ayant été introduit avant la lecture de votre décision *département de Tarn-et-Garonne* du 4 avril 2014 (n° 358994), il demeure, comme le précise cette décision, régi par les principes issus de votre jurisprudence *Martin* du 4 août 1905. Mais ce ne sera plus le cas pour les conventions conclues postérieurement à sa lecture, y compris pour les conventions d'occupation domaniales (2 décembre 2015, *Ecole centrale de Lyon*, n° 386979, aux T).

Les principes d'appréciation de l'intérêt pour agir que vous allez être amenés à rappeler dans la présente affaire n'auront donc qu'une portée très limitée dans le temps en tant qu'ils s'appliquent aux contentieux contractuels. En revanche, ils demeureront valables pour l'appréciation de la recevabilité des recours pour excès de pouvoir dirigés contre les actes non contractuels des collectivités locales.

S'agissant des contentieux contractuels, ils ne seront en effet pas applicables à la condition de recevabilité des recours en contestation de la validité du contrat que votre décision *Dépt de Tarn-et-Garonne* a posée pour les tiers autres que les membres des assemblées délibérantes et le représentant de l'Etat dans le département, qui ne pourront agir que s'ils sont « susceptibles d'être lésés dans [leurs] intérêts de façon suffisamment directe et certaine par (la) passation ou (les) clauses » du contrat. Ce nouveau recours ouvert aux tiers est en effet radicalement différent du recours pour excès de pouvoir qu'ils pouvaient auparavant former contre l'acte détachable du contrat : c'est un recours de pleine juridiction, dirigé contre le contrat et qui donne accès au juge du contrat. La condition de recevabilité tenant à l'intérêt pour agir est formulée en termes différents car elle correspond au nouvel équilibre que ce recours consacre entre l'accès au juge et les pouvoirs de ce dernier. Nous pensons donc que vous devrez vous garder de la tentation de faire application à la

condition de recevabilité du recours pour excès de pouvoir dont vous êtes saisis des règles que vous avez posées pour le nouveau recours de plein contentieux, alors même qu'il existe dans le public une forte attente d'indices sur les modalités de mise en œuvre des conditions de recevabilité du nouveau recours. Il devra patienter encore un peu.

Cette précaution étant prise, il n'en reste pas moins que la condition relative à l'intérêt pour agir étant dans le nouveau recours a priori plus strictement entendue que dans le cadre du recours pour excès de pouvoir, il est probable qu'une circonstance insusceptible de caractériser un intérêt suffisamment direct et certain dans le cadre d'un recours pour excès de pouvoir le sera encore moins dans le cadre d'un recours en contestation de la validité du contrat.

Or tel nous semble être le cas de la première catégorie d'effets de la délibération sur les finances communales que faisait valoir le demandeur pour justifier de son intérêt à la contester. Il soutenait que le montant du loyer du bail, sans proportion avec l'importance des étendues louées, représentait un manque à gagner pour la commune. Cette dernière fait valoir que les importants travaux de réaménagement du camping qu'elle gérât en régie compensent largement l'absence de loyers pour les années 2011 et 2012 et la faiblesse des loyers à partir de 2013.

Nous ne vous proposerons pas d'entrer dans ce débat qui nous paraît étranger à la condition tenant à ce que la décision attaquée ait pour effet direct et certain d'accroître les charges communales et, par conséquent, soit susceptible d'augmenter les impôts des contribuables de la commune, qui est, nous l'avons dit, la raison pour laquelle un intérêt pour agir leur est reconnu. L'intérêt qu'ils peuvent ainsi défendre est plus précis que le bon usage des deniers publics, qui est certes une exigence constitutionnelle², mais qui ne fonde pas le droit de tout contribuable pour agir contre toute décision qui, selon lui, méconnaîtrait cette exigence. Le fait qu'une décision différente aurait pu générer davantage de recettes ou d'économies ne nous paraît donc pas, en soi, caractériser une charge pour les finances locales de nature à donner intérêt pour agir à tout contribuable. Le lien entre la décision et l'augmentation des contributions locales nous paraît trop incertain et indirect. Entrer dans cette logique permettrait de contester toutes les décisions et réduirait à néant l'exigence générale d'un intérêt suffisamment direct et certain. Cela conduirait le juge à apprécier au stade de la recevabilité des recours des choix d'opportunité de gestion des personnes publiques qu'il se garde bien de contrôler au fond, qu'il s'agisse du mode de gestion des services publics ou de l'évaluation des mérites des offres des candidats aux commandes publiques ou sur lesquelles, telles que les contreparties financières des occupations domaniales, il maintient un contrôle distant (11 octobre 2004, *P...*, n° 254236 : contrôle du caractère excessif du montant d'une redevance d'occupation domaniale). Ce n'est que si le manque à gagner est à la fois très important et évident qu'il représente une véritable dépense que les contribuables locaux seront susceptibles de supporter et dont ils doivent dans cette mesure pouvoir contester le principe. Tel serait par exemple le cas d'une libéralité ou d'une redevance ou d'un loyer tellement dérisoire qu'il pourrait être regardé comme telle ou encore de l'abandon pur et simple d'une recette importante. Par ailleurs, vous savez qu'en donnant aux contribuables la possibilité, sous certaines conditions, d'agir en justice pour exercer au nom des collectivités les actions qu'elles refusent ou négligent d'exercer que les contribuables, le code général des collectivités territoriales (art L. 2132-5 pour les communes : L. 3133-1 pour les départements ; L. 4143-1 pour les régions) leur permet de veiller à ce que les collectivités n'abandonnent pas leurs créances.

En l'espèce, le manque à gagner invoqué par le requérant ne présente pas les caractères qui permettraient de lui donner intérêt pour agir contre la délibération : le bail est bien assorti d'un

2 cf. 2009-575 DC du 12 février 2009, *Loi pour l'accélération des programmes de construction et d'investissement publics et privés*, cons. 4

loyer, dont seule la faiblesse relative au regard des terrains loués est alléguée, sans que le requérant soutienne qu'elle serait si dérisoire qu'elle serait assimilable à une libéralité. L'apport de votre décision, si vous nous suivez sur ce point, sera de dégager ce critère d'appréciation de l'intérêt pour agir du contribuable local qui invoque un manque à gagner pour les finances publiques, critère qui découle à la fois de la nature de l'intérêt qui lui est reconnu et de l'exigence qu'il présente un caractère suffisamment direct avec la décision attaquée.

Le contribuable requérant n'invoquait pas seulement ce manque à gagner pour les finances communales. Il faisait également valoir que la convention projetée entraînerait des dépenses pour la commune qui s'engageait à réaliser un certain nombre de travaux.

Là-encore, la question est celle de l'appréciation du caractère suffisamment direct et certain de l'intérêt du contribuable local au regard de la charge que la décision contestée est susceptible de créer pour les finances de la collectivité. Comme le montre la jurisprudence que nous avons citée, vous avez toujours exigé que cette charge soit d'une certaine importance, le degré de cette exigence pouvant en revanche varier dans le temps, en fonction des ajustements de l'équilibre entre sécurité juridique et légalité auxquels vous procédez constamment. Or la tendance actuelle de votre jurisprudence sur ce point va dans le sens d'un renforcement de l'exigence relative au caractère direct et certain de l'intérêt invoqué, afin de réserver l'accès au juge à ceux dont les droits ou les intérêts sont réellement susceptibles d'être affectés par la décision administrative. S'agissant de la contestation du contrat lui-même, cette exigence renforcée s'est traduite, nous l'avons dit, par une formulation particulière qui impose un intérêt lésé. Cette notion n'est pas applicable au recours pour excès de pouvoir contre une délibération du conseil municipal, mais l'intérêt pour agir de son auteur qui se prévaut de sa qualité de contribuable n'en demeure pas moins subordonné à la démonstration que l'exécution de cette délibération se traduira certainement par une augmentation significative des charges financières de la commune.

Si la condition tenant au caractère direct et certain de l'intérêt doit être effective, ce qui n'apparaissait pas toujours avec évidence dans le contrôle que vous effectuiez par le passé sur la recevabilité des recours pour excès de pouvoir, nous pensons qu'il faut vous garder de tomber dans l'excès inverse, qui consisterait à exiger du requérant de telles preuves des effets de la décision qu'il conteste que son intérêt pour agir serait exceptionnellement reconnu et qui aurait pour conséquence d'ouvrir devant le juge des débats très techniques à propos de la recevabilité du recours, qui relèvent en principe de l'appréciation de son bien fondé voire, comme l'avons dit, lui échappent. En d'autres termes, la reconnaissance du caractère direct et certain de l'intérêt ne doit pas, selon nous, être réservé aux cas où le requérant aura pu établir le montant précis du coût que représentera l'exécution de la décision pour les finances locales. Il suffit que, compte tenu de l'objet de la mesure et des modalités de sa réalisation, il apparaisse assez probable que son exécution représentera une charge significative pour les finances locales. C'est ce que nous semble traduire la formulation de votre décision précitée "*Département des Deux-Sèvres*" qui, statuant sur la recevabilité de la requête et après avoir constaté que, par son objet, qui était de confier au département la gestion d'un laboratoire, la délibération litigieuse avait pour conséquence de mettre à la charge de cette collectivité de nouvelles dépenses, écarte l'argument tiré de ce que ces dépenses seraient compensées par les sommes qu'un autre département s'engageait à lui verser en contrepartie au motif "qu'il ne ressort toutefois pas des pièces du dossier que l'opération en cause serait sans conséquence financière sur le budget départemental et par suite sur le montant des ressources fiscales qui lui seront nécessaires". L'appréciation de l'intérêt pour agir repose principalement sur la constatation que la décision entraînera des dépenses d'une importance suffisante pour donner intérêt à un contribuable local. Vous refusez en revanche d'entrer dans une analyse des modalités de financement de ces dépenses : ce n'est que lorsqu'il ne fera aucun doute qu'elles sont entièrement prises en charge hors du budget de la collectivité qu'elles perdront leur caractère de dépenses, ce qui

privera le contribuable de tout intérêt pour agir.

La présente espèce vous donnera l'occasion d'illustrer ces principes d'appréciation.

Précisons tout d'abord que vous ne pourrez suivre la commune qui soutient que la délibération portant sur la gestion d'un service public industriel et commercial, faisant l'objet d'un budget annexe et devant être légalement équilibré, elle serait insusceptible d'entraîner des dépenses pour la commune. D'une part, comme nous allons le voir, certains des travaux prévus par la délibération ne relèvent pas de la gestion du camping. D'autre part et surtout, un éventuel déficit de ce budget annexe finirait pas être mis à la charge de la commune, notamment à travers les subventions qu'elle serait conduite à verser dans les conditions de l'article L. 2224-2 du CGCT. On ne saurait donc exclure par principe tout intérêt pour agir d'un contribuable local à l'encontre d'une décision relative à la gestion d'un SPIC.

Les dépenses que la convention que la délibération litigieuse autorise le maire à conclure sont susceptibles d'entraîner pour la commune sont celles relatives aux travaux de réalisation d'un tunnel sous la voie publique entre les deux campings. L'engagement de la commune à les réaliser et à les prendre en charge ressort de la délibération attaquée et n'est pas contestée. Nous avons donc bien une délibération qui prévoit des dépenses. Si ces travaux ne sont pas chiffrés, leur objet même représente un coût significatif pour la commune. Celle-ci fait valoir qu'elle espère obtenir une subvention du département, sans soutenir que cette subvention doit couvrir la totalité du coût des travaux. Cette situation est proche du cas de votre décision *Département des Deux-Sèvres* et nous vous proposons d'y répondre dans les mêmes termes.

EPCMNC: Rejet du pourvoi.