

**TRIBUNAL ADMINISTRATIF
DE TOULOUSE**

N° 2100025

SOCIETE XA

Mme Jordan-Selva
Rapporteure

Mme Arquié
Rapporteure publique

Audience du 17 juin 2021
Décision du 30 juin 2021

54-08-04

C

RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

AU NOM DU PEUPLE FRANÇAIS

Le tribunal administratif de Toulouse

(4^{ème} Chambre)

Vu la procédure suivante :

Par une requête en tierce opposition et des mémoires, enregistrés les 3 janvier, 1^{er} avril et 3 mai 2021, la société Xa, représentée par Me Laymond, demande au tribunal :

1°) de déclarer non avenu son jugement en date du 12 novembre 2020 n°1904711, par lequel il a annulé l'arrêté préfectoral du 6 mars 2019 portant approbation des tarifs d'occupation des locaux et d'utilisation des équipements du marché d'intérêt national de Toulouse pour l'année 2019 ;

2°) de rejeter la requête de la société Xb ;

3°) de mettre à la charge de la société Xb la somme de 2 000 euros en application de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Elle soutient que :

- les conditions de l'article R. 832-1 du code de justice administrative sont remplies et sa requête en tierce opposition est recevable ; elle n'a pas été mise en cause ni représentée dans l'instance n°1904711 opposant la société Xb et le préfet de la Haute-Garonne alors que l'annulation de l'arrêté préfectoral du 6 mars 2019 préjudicie à ses droits ; en application de l'article L. 761-3 du code de commerce, elle est chargée, en tant que gestionnaire, d'élaborer les tarifs des redevances perçues auprès des titulaires d'autorisation d'occupation ou des autres formes de contribution des usagers du marché à son fonctionnement ; ces tarifs sont ensuite approuvés par le préfet ; ainsi, l'arrêté du 6 mars 2019 du préfet de la Haute-Garonne portant approbation des tarifs d'occupation des locaux et d'utilisation des équipements du XI pour l'année 2019 la concerne directement en qualité de gestionnaire ; elle en est le principal destinataire et exécutant, dans la mesure où l'arrêté préfectoral en litige a pour objet de fixer les droits d'occupation et les contributions aux charges dont sont redevables les occupants du domaine public, qu'elle perçoit en qualité de gestionnaire dudit domaine ;

- la société XI a un intérêt propre à agir en tant que gestionnaire du MIN et en qualité de délégataire d'une mission de service public confiée par Toulouse Métropole ; l'Etat ne peut pas se substituer dans la défense de ses intérêts ; le contrat de subdélégation stipule expressément que la société XI exercera la mission de service public subdéléguée, à ses risques et périls et l'autorise à percevoir des recettes auprès des usagers, en contrepartie de l'occupation et l'exploitation des Ouvrages Délégués, visant à ce titre les « produits de la location des Ouvrages délégués de la zone MIN » et les « charges refacturées » ;

- l'arrêté approuvant les tarifs contestés par la société Xb n'est entaché d'aucune illégalité ;

- le moyen tiré du défaut de motivation n'est pas fondé ; aucune disposition du code de commerce n'impose la motivation de cet acte réglementaire ;

- aucun vice de procédure n'a été commis par les différents intervenants, qui ont scrupuleusement appliqué les dispositions des articles L. 761-3 et L. 761-4 du code de commerce et les stipulations de l'article 36.1 du contrat de délégation de service public ; dans un premier temps, le XI a élaboré les nouveaux tarifs, les a soumis à son comité technique consultatif, à Toulouse Métropole et au comité de pilotage ; dans un second temps, le XI a soumis les tarifs pour approbation au préfet de la Haute-Garonne ; le préfet a pleinement exercé sa compétence et ne s'est pas cru en situation de compétence liée ; les services de la direction départementale de la protection des populations ont mené une analyse de la légalité et de la pertinence de ces tarifs, comme en témoignent les échanges de messages électroniques entre ces services de l'Etat et le XI au cours des mois de janvier et février 2019 ;

- le préfet n'a commis aucune erreur de droit ; si la décision du 18 juin 2019 par lequel le préfet a rejeté le recours administratif formé par la société Xb, a maladroitement mentionné une « situation de compétence liée », cette mention ne correspond pas à la matérialité des faits et ne rend pas compte de l'effectivité du pouvoir exercé par le préfet pour approuver les tarifs 2019 ;

- les tarifs approuvés au titre de l'année 2019 sont justifiés, sans conduire à une rupture d'égalité ; ils tiennent compte des avantages de toutes natures procurés aux titulaires des autorisations d'occupation, des services généraux et particuliers dont ils sont susceptibles de bénéficier aux termes de l'article L. 2125-3 du code général de la propriété des personnes publiques et des différences de situations objectives des différents usagers concernés.

Par un mémoire enregistré le 1^{er} février 2021, le préfet de la Haute-Garonne conclut aux mêmes fins que la société XI et par les mêmes moyens.

Il soutient que :

- les conditions de l'article R. 832-1 du code de justice administrative sont remplies et la requête est recevable ; l'arrêté du 6 mars 2019 a été annulé pour un motif ne remettant pas en cause la pertinence des tarifs qui conditionnent l'activité de la société XI en sa qualité de gestionnaire du MIN ; le jugement rendu le 12 novembre 2020 préjudicie donc à ses droits ;

- il a pleinement exercé sa compétence et ne s'est pas estimé en compétence liée ; même si l'arrêté du 6 mars 2019 ne le mentionne pas expressément, cette décision d'approbation s'est appuyée notamment sur les éléments d'appréciation relatifs à la grille tarifaire proposée à la suite d'une analyse conduite par les services de la direction départementale de la protection des populations de la Haute-Garonne le 23 janvier 2019, qui les a portés à la connaissance du préfet dans une note adressée à l'appui du projet d'arrêté ;

- les tarifs adoptés sont justifiés ; ils ont été établis dans le respect des règles relatives à l'occupation du domaine public ; la redevance des occupants a bien été fixée en fonction de la valeur locative dudit domaine et de l'avantage spécifique procuré par son occupation privative ; le principe d'égalité des usagers est respecté.

Par des mémoires en défense, enregistrés les 24 février, 22 avril et 19 mai 2021, la société par actions simplifiée Xb, représentée par Me Poisson, demande au tribunal :

- 1°) à titre principal, de rejeter la requête pour irrecevabilité ;
- 2°) à titre subsidiaire, de rejeter la requête au fond ;
- 3°) en tout état de cause, de mettre à la charge de la société XI la somme de 4 000 euros sur le fondement de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Il soutient que :

- la société XI n'est pas recevable à intenter une action en tierce opposition ; d'une part, le préfet, qui était l'une des parties à l'instance, a assuré la défense de ses intérêts ; d'autre part, un délégataire de service public n'est pas recevable à effectuer une tierce opposition d'un jugement portant sur un arrêté tarifaire le concernant ; par ailleurs, le motif d'annulation de l'arrêté ne concerne pas le gestionnaire puisqu'il trouve son origine dans une erreur de droit commise par le préfet ; la mise en cause du gestionnaire dans la première instance aurait été sans incidence sur l'issue du litige ;

- alors que le contrat de délégation de service public prévoit la création par le délégataire de deux filiales dédiées, il ne précise pas l'identité de la société qui percevra les redevances liées à l'occupation du MIN ; le contrat de subdélégation ne précise pas que les redevances d'occupation du domaine public des usagers du MIN seraient au final versées au subdélégataire ; il n'est pas établi que la société XI soit l'entité qui perçoit les redevances ;

- la société XI n'a pas compétence pour intervenir dans la procédure de fixation des tarifs applicables sur le MIN ; il n'appartient qu'au délégataire, et non au subdélégataire, de déterminer les tarifs et de les soumettre pour approbation au préfet ;

- le préfet avait expressément indiqué, dans la réponse au recours gracieux de la société Xb et dans son mémoire en défense devant le tribunal, qu'il s'estimait en situation de compétence liée ; la requérante ne démontre pas l'existence d'un véritable contrôle du préfet sur les tarifs 2019 ; les documents produits font apparaître une comparaison sommaire entre les tarifs 2017 et les tarifs 2019 et ne contiennent aucune analyse concernant la tarification des redevances d'occupation, qui constituent pourtant le cœur des tarifs perçus par le gestionnaire ; la note adressée au préfet par les services de la DDPP n'est qu'une reproduction du courrier de saisine du MIN et ne matérialise pas une quelconque appréciation ou un contrôle sur les prix ;

- le fait que le préfet s'est estimé en situation de compétence liée est confirmé par les conditions dans lesquelles les tarifs pour l'année 2020 ont été adoptés ;

- l'arrêté préfectoral est illégal car il ne permet pas aux usagers du MIN de connaître les tarifs auxquels ils sont assujettis et d'en comprendre les conditions et modalités de calcul ; le gestionnaire du MIN a l'obligation d'informer les usagers du marché sur les modalités de calcul des redevances et de les mettre en mesure de vérifier, d'une part, que le montant payé en contrepartie de son occupation du domaine public correspond bien à la valeur locative du domaine et à l'avantage qu'il en retire et, d'autre part, que les différences de traitement soient objectivement justifiées en fait ; la carence du gestionnaire dans son obligation d'information n'est pas palliée par l'arrêté en litige, qui n'apporte aucune indication complémentaire ;

- la société XI n'établit pas que le montant de la redevance d'occupation serait en cohérence avec les avantages octroyés et ne précise pas quels tarifs s'appliquent à quels occupants.

Vu les autres pièces du dossier.

Vu :

- le code du commerce,
- le code général des collectivités territoriales,

- le code général de la propriété des personnes publiques,
- 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 Jordan-Selva,
- les conclusions de Mme Arquié, rapporteure publique,
- et les observations de Me Laymond, représentant la société du marché d'intérêt national Toulouse Occitanie et de Me Condemine, représentant la société Xb.

Considérant ce qui suit :

1. Par un contrat de délégation de service public conclu le 11 mai 2017, Toulouse Métropole a confié l'aménagement et la gestion du marché d'intérêt national (MIN) de Toulouse au groupement composé de Xc, Xd et de Xe. Ce contrat prévoyait la création d'une société dédiée détenue majoritairement par les membres du groupement attributaire et de deux sociétés filiales dédiées, détenues intégralement par les membres du groupement attributaire via la société dédiée. La société Xf a ainsi été créée le 14 juin 2017 et s'est substituée au droits et obligations du groupement Xc et autres en tant que délégataire de Toulouse Métropole. La société Xh a été créée le 19 juin 2017 pour la gestion de la zone de logistique du dernier kilomètre. La société Xi a été créée le 20 juin 2017 pour la gestion du MIN. La société Xf, délégataire de Toulouse Métropole, a subdélégué la gestion du MIN à la société Xi par un contrat de subdélégation, signé le 28 juin 2018. Par un jugement du 12 novembre 2020, le tribunal administratif a annulé l'arrêté du 6 mars 2019 par lequel le préfet de la Haute-Garonne a approuvé les tarifs d'occupation des locaux et d'utilisation des équipements du marché d'intérêt national de Toulouse pour l'année 2019. Par la présente requête en tierce opposition, la société XI demande au tribunal de déclarer ce jugement non avenu et de rejeter la requête de la société Xb, exploitante de l'enseigne Xg.

Sur la recevabilité de la tierce opposition :

2. Aux termes de l'article R. 832-1 du code de justice administrative : « *Toute personne peut former tierce opposition à une décision juridictionnelle qui préjudicie à ses droits, dès lors que ni elle ni ceux qu'elle représente n'ont été présents ou régulièrement appelés dans l'instance ayant abouti à cette décision* ». Il résulte de ces dispositions que lorsqu'une personne a été représentée à l'instance par une personne ayant des intérêts concordants avec les siens, elle n'est pas recevable à former tierce-opposition contre la décision juridictionnelle rendue à l'issue de cette instance.

3. D'une part, il ressort des pièces du dossier et notamment des stipulations de l'article 2 du contrat de subdélégation signé le 28 juin 2018 entre la société Xf, délégataire de Toulouse Métropole pour l'exploitation du MINT, et la société XI que cette dernière s'est vue confier « *la gestion et l'exploitation exclusive à ses risques et périls des Ouvrages Délégués Zone MIN dans les conditions de la Délégation de Service Public et l'ensemble de ses droits et obligations y afférents aux termes du contrat de Délégation de Service Public* ». Ce même article autorise la société XI à percevoir, auprès des usagers, les recettes fixées par la délégation de service public et destinées à rémunérer les obligations mises à sa charge. Il ressort des stipulations de l'article 8 de cette même convention de subdélégation que la rémunération de la société XI est composée notamment des produits de la location des ouvrages délégués de la zone

MIN et des charges refacturés aux usagers occupants. Ainsi, la société XI établit que l'annulation de l'arrêté du 6 mars 2019, qui fixe les tarifs qu'elle applique aux usagers en contrepartie de l'occupation de locaux sur le MIN et en contrepartie des services rendus, lui porte préjudice.

4. D'autre part, aux termes de L. 761-3 du code de commerce : « *Le tarif des redevances perçues auprès des titulaires d'autorisation d'occupation ou des autres formes de contribution des usagers du marché à son fonctionnement est établi par le gestionnaire et approuvé par le préfet (...)* ». Les tarifs élaborés par le gestionnaire pour obtenir une rémunération sont soumis pour approbation aux services de l'Etat. La société XI en qualité de gestionnaire, peut se prévaloir d'un intérêt propre, qui n'est pas concordant avec celui du préfet. Ainsi, ce dernier ne peut être regardé comme ayant représenté la société XI dans l'instance n°1904711.

5. Par suite, il ressort des nouveaux éléments produits par la société XI que l'annulation de l'arrêté du 6 mars 2019 préjudicie à ses droits. Or, la requête ne lui ayant pas été communiquée et elle n'a été ainsi ni appelée ni représentée. Dans ces conditions, sa tierce opposition est recevable.

Sur le bien-fondé de la tierce opposition :

6. En premier lieu, aux termes de L. 761-3 du code de commerce : « *Le tarif des redevances perçues auprès des titulaires d'autorisation d'occupation ou des autres formes de contribution des usagers du marché à son fonctionnement est établi par le gestionnaire et approuvé par le préfet. / Le gestionnaire du marché présente un compte de résultat prévisionnel permettant de faire face à l'ensemble de ses obligations sociales, financières et sanitaires établies ou prévisibles. / Si l'exploitation financière d'un marché présente ou laisse prévoir un déséquilibre grave, les ministres de tutelle peuvent, après avoir conseillé le gestionnaire et, le cas échéant, les collectivités publiques qui ont garanti les emprunts, relever d'office les redevances existantes, créer des recettes nouvelles, réduire les dépenses et, d'une manière générale, prendre toutes dispositions propres à rétablir l'équilibre.* » Aux termes de l'article R. 761-4 du même code : « *Le tarif des redevances ou contributions de toute nature perçues par le gestionnaire est établi soit par le conseil d'administration, soit par l'organe délibérant qui en tient lieu. / Le gestionnaire porte ce tarif à la connaissance des usagers.* » Aux termes de l'article 36 du contrat de délégation de service public signé le 11 mai 2017 : « *Tarifs : Les tarifs sont déterminés notamment en fonction de l'amortissement des ouvrages délégués et des charges d'exploitation. 36.1 Le Marché d'Intérêt National : Le délégataire s'engage à respecter la grille tarifaire en vigueur à la date de la notification du contrat fixée en accord avec la collectivité et jointe en annexe 15.A. / Les tarifs doivent être soumis, annuellement, pour approbation, aux services préfectoraux après accord de la collectivité. Sans remettre en cause l'équilibre général du contrat, les parties conviennent de réviser d'un commun accord le 1^{er} janvier 2019 au plus tard les grilles tarifaires pour permettre une répartition équitable des redevances d'occupations et des charges refacturées. La révision de la grille tarifaire sera approuvée par les parties par voie d'avenant au contrat et devra être présentée au préalable au comité de pilotage et au comité technique consultatif. (...)* »

7. Il ressort des pièces du dossier qu'en sa qualité de subdélégué en charge de l'exploitation du MINT, la société XI a élaboré de nouvelles grilles tarifaires qu'elle a tout d'abord soumis à son comité technique et consultatif le 8 novembre 2018. Ces nouvelles grilles tarifaires ont ensuite été validées par Toulouse Métropole, autorité délégante le 9 novembre 2018 puis par le comité de pilotage de la société délégataire la société Xf le 27 novembre 2018. En

application des dispositions précitées de l'article L. 761-3 du code de commerce, la société XI a transmis ces nouveaux tarifs aux services de l'Etat pour approbation. Elle a saisi à cette fin la direction départementale de protection des populations de la Haute-Garonne (DDPP) par courriel du 13 décembre 2018. Saisie pour avis par la DDPP, la direction régionale des entreprises, de la concurrence, de la consommation, du travail et de l'emploi d'Occitanie (DIRECCTE) a transmis son analyse à la DDPP par courriel du 23 janvier 2019. Enfin, le préfet a été destinataire d'une note en date du 28 février 2019 dans laquelle les services instructeurs de la DDPP lui livraient les commentaires qu'appelaient les nouvelles grilles tarifaires soumises à son approbation. Ainsi, il ressort de l'ensemble de ces éléments, que le préfet a exercé son pouvoir d'appréciation avant d'approuver ces tarifs et ne s'est pas estimé en situation de compétence liée, contrairement à ce qu'il indiquait dans sa réponse du 18 juin 2019 dans laquelle il rejetait le recours gracieux de la société Xb et dans son mémoire en défense dans l'instance n°1904711. Dans ces conditions et compte tenu des éléments nouveaux précités versés dans la présente instance, le moyen tiré de ce que le préfet se serait estimé en compétence liée doit être écarté.

8. En deuxième lieu, la société Xb soutient que l'arrêté du 6 mars 2019 est entaché d'incompétence de son signataire. Toutefois, il ressort des pièces du dossier que par un arrêté du 10 novembre 2018, le préfet de la Haute-Garonne a donné délégation à M. Jean-François Colombet, secrétaire général de la préfecture et signataire de l'arrêté contesté, à l'effet de signer tous actes, arrêtés, décisions, circulaires, requêtes juridictionnelles et correspondances relevant des attributions de l'Etat dans le département de la Haute-Garonne, à l'exclusion de certains actes au nombre desquels ne figurent pas les arrêtés portant approbation des tarifs objet du présent litige. Contrairement à ce qui est soutenu, cette délégation de signature n'est ni trop générale ni trop imprécise. Par ailleurs, la société XI produit dans la présente instance la version signée de cet arrêté. Les moyens tirés de l'incompétence de l'auteur de l'acte et du défaut de signature doivent être écartés comme manquant en fait.

9. En troisième lieu, aux termes de l'article R. 761-4 du code de commerce : « *Le tarif des redevances ou contributions de toute nature perçues par le gestionnaire est établi soit par le conseil d'administration, soit par l'organe délibérant qui en tient lieu. Le gestionnaire porte ce tarif à la connaissance des usagers.* »

10. Ainsi, l'obligation de porter les tarifs à la connaissance des usagers du marché d'intérêt national pèse sur le gestionnaire. Toutefois, il ne résulte pas de ces dispositions ni d'aucun texte législatif ou réglementaire que l'acte par lequel le préfet approuve ces tarifs doivent mentionner les bases de calcul des redevances et des prestations qui seront facturées par le gestionnaire aux usagers. Par suite, le moyen tiré de ce que l'arrêté préfectoral du 6 mars 2019 serait sur ce point insuffisamment précis, complet et clair doit être écarté.

11. En quatrième et dernier lieu, la société Xb soutient que l'arrêté ne permet pas de vérifier que le montant payé en contrepartie de son occupation du domaine public correspond à la valeur locative du domaine et à l'avantage qu'elle en retire et ne permet pas non plus de vérifier que les différences de traitement entre usagers sont justifiées par des considérations objectives. Il est constant que le préfet ne peut approuver des tarifs qui seraient contraires au principe d'égalité ou à l'intérêt général ou seraient contraires à une loi ou un règlement. Le tarif des redevances des occupants du marché est établi compte tenu de considérations d'intérêt général, notamment la nécessité d'amortir les installations du marché d'intérêt national. Enfin, en application des dispositions de l'article L. 2125-3 du code général de la propriété des personnes publiques, la redevance due pour l'occupation ou l'utilisation du domaine public tient compte des avantages de toute nature procurés au titulaire de l'autorisation.

12. En l'espèce, il ne ressort pas des pièces du dossier que les tarifs approuvés par le préfet seraient manifestement disproportionnés par rapport aux avantages de toute nature procurés aux usagers du MINT. Si la société Xb entend se prévaloir du caractère disproportionné, compte tenu de la valeur locative du bien occupé, de la redevance dont elle s'acquitte, elle ne l'établit pas. La redevance d'occupation, intitulée R1, est calculée en fonction de trois critères objectifs que sont le nombre de mètres carrés occupés par l'usage, la localisation de son emplacement dans les différents bâtiments et la destination des bâtiments. Il ne ressort pas des pièces du dossier que le calcul de ce tarif R1 intègre une part relative à la contribution des usagers aux services généraux. Les services proposés par le gestionnaire en application des articles 35 à 37 du règlement intérieur du marché d'intérêt national sont facturés sur la base des tarifs R3 et suivants. Ainsi l'illégalité tirée de ce que la redevance domaniale intégrerait une part destinée à la rémunération des services rendus n'est pas établie.

13. Par ailleurs, la société XI justifie dans la présente instance les différences de traitement tarifaires appliquées pour des considérations objectives tirées de la situation particulière des jeunes entreprises et des structures engagées dans une démarche RSE. Il ressort des pièces du dossier que les grilles tarifaires établies pour l'année 2019 ne comportent plus de tarifs appliqués de manière forfaitaire pour un usager donné et permettent ainsi précisément de garantir une meilleure égalité de traitement. La facturation des prestations en application des tarifs R3 à R7 et R9 est calculée sur la base de critères objectifs en fonction de l'unité considérée et du nombre de prestations.

14. Si le préfet a soutenu à tort dans sa décision du 18 juin 2019 que le tarif des redevances dues par les usagers du MINT s'inscrit dans le régime de libre détermination des prix par les professionnels dont le principe est posé par l'article L. 410-2 du code de commerce, cette seule circonstance n'est pas de nature à établir que les tarifs élaborés par le gestionnaire du MINT seraient entachés d'illégalité. Il ne ressort pas des pièces du dossier de la présente instance que les tarifs approuvés par le préfet par l'arrêté du 6 mars 2019 seraient manifestement disproportionnés par rapport aux avantages retirés par les usagers de l'occupation du domaine public ni qu'ils entraîneraient une rupture d'égalité non justifiée entre ses usagers.

15. Il résulte de tout ce qui précède que la société XI est fondée à demander que le jugement du 12 novembre 2020 soit déclaré non avenu et que la requête de la société Xb soit rejetée.

Sur les frais liés au litige :

16. Il n'y a pas lieu, dans les circonstances de l'espèce, de mettre à la charge de la société Xb le versement de la somme demandée par la société XI au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative. Ces mêmes dispositions font obstacle à ce qu'une somme soit mise à la charge de la société XI qui n'est pas, dans la présente instance, la partie perdante.

D E C I D E :

Article 1^{er} : La tierce opposition formée par la société XI est admise.

Article 2 : Le jugement n°1904711 du 12 novembre 2020 du tribunal administratif est déclaré non avenu.

Article 3 : La requête de la société Xb, enregistrée sous le n° 1904711, est rejetée.

Article 4 : Le surplus des conclusions des parties est rejeté.

Article 5 : Le présent jugement sera notifié à la société du Marché d'intérêt national Toulouse Occitanie (XI), à la société Xb et au ministre de l'économie, des finances et de la relance.
Copie en sera adressée au préfet de la Haute-Garonne.

Délibéré après l'audience du 17 juin 2021, à laquelle siégeaient :

Mme Sellès, présidente,
Mme Jordan-Selva, première conseillère,
M. Farges, conseiller.

Rendu public par mise à disposition au greffe le 30 juin 2021.

La rapporteure,

La présidente,

S. JORDAN-SELVA

M. SELLÈS

La greffière,

F. LE GUIELLAN

La République mande et ordonne au ministre de l'économie, des finances et de la relance en ce qui le concerne et à tous huissiers de justice à ce requis en ce qui concerne les voies de droit commun contre les parties privées de pourvoir à l'exécution du présent jugement.

Pour expédition conforme :
La greffière en chef,