

N^{os} 1301060, 1301518

RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

COMMUNE DU MONT-SAINT-MICHEL
SOCIÉTÉ SODETOUR

AU NOM DU PEUPLE FRANÇAIS

Mme Marie-Gaëlle Bonfils
Rapporteur

Le tribunal administratif de Caen

(1^{ère} chambre)

M. Michel Bonneau
Rapporteur public

Audience du 3 novembre 2015
Lecture du 17 novembre 2015

35-01-03-03

C+

Vu la procédure suivante :

I. Par une requête enregistrée sous le n° 1301060 le 13 juin 2013, la commune du Mont-Saint-Michel, représentée par Me Ricard, demande au tribunal :

1°) à titre principal d'annuler la délibération en date du 3 avril 2013 autorisant le président du Syndicat mixte de la baie du Mont-Saint-Michel à signer l'avenant n° 5 à la convention de délégation de service public conclue le 6 octobre 2009 avec la société Véolia transport pour la construction et l'exploitation des ouvrages et services d'accueil du Mont-Saint-Michel, de constater la nullité de l'avenant n° 5 et, à titre subsidiaire, d'annuler l'article 2.5. de cet avenant portant clauses tarifaires ;

2°) à titre plus subsidiaire, d'enjoindre au président du syndicat mixte de saisir le juge du contrat pour prononcer la nullité de l'avenant dans un délai de 15 jours à compter de la notification du présent jugement, sous astreinte de 500 euros par jour de retard ;

3°) de condamner le Syndicat mixte de la baie du Mont-Saint-Michel à lui verser une somme de 5 000 euros au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Elle soutient que :

- le syndicat mixte n'a pas respecté le délai de convocation de 5 jours en méconnaissance de l'article L. 2121-12 du code général des collectivités territoriales ;

- aucune note synthétisant l'objet de la délibération soumise au vote n'a été adressée aux conseillers syndicaux ;
- la version définitive de l'avenant ne leur a pas davantage été transmise ;
- la réunion a eu lieu à huis clos sans que le conseil syndical se soit prononcé sur ce point ;
- le conseil syndical s'est prononcé sans que ses membres soient préalablement informés de l'avis de la commission prévue à l'article L. 1411-5 du code général des collectivités territoriales, en méconnaissance des dispositions de l'article L. 1411-6 du code général des collectivités territoriales ; qu'en effet, cette commission s'est réunie au même moment que le conseil syndical ;
- l'avenant en cause porte des modifications substantielles de la délégation de service public ; qu'ainsi le départ des navettes depuis le parc de stationnement revient sur un principe fondamental de l'organisation de la convention ; que, de plus, l'avenant prévoit le versement d'une subvention d'investissement au délégataire d'un montant de 1 207 000 euros ce qui modifie substantiellement l'équilibre financier de la convention ; qu'enfin la grille tarifaire des usagers a été modifiée, prévoyant des augmentations de prix de 40 % à 700 %, soit des conséquences financières chiffrées à 13,8 millions d'euros ; que le risque d'exploitation supporté par le délégataire s'en trouve être sensiblement réduit ; que l'avenant contrevient à l'article 50 de la convention qui prévoit de laisser le Mont-Saint-Michel accessible au plus grand nombre, qui avait justifié une subvention d'équipement et une reprise de la valeur nette comptable des équipements pour un montant total de 25,9 millions d'euros ;
- l'accès aux parkings privés des hôtels et restaurants est soumis à un droit d'accès alors que la gratuité de l'utilisation du domaine public routier ne peut être remise en cause que par la loi ; que ce péage n'est prévu ni par le code de la voirie routière, ni par le code général des collectivités territoriales ; que ce péage est contraire à la convention du 6 mars 2011 sur le transport et le stationnement des montois ; que le péage n'est pas prévu dans la convention de délégation de service public ; que le concessionnaire ne peut donc prélever ce péage selon l'article L. 1411-2 du code général des collectivités territoriales ; que le filtrage pour l'accès au Mont-Saint-Michel est fait par le concessionnaire ; qu'il s'agit d'un transfert illégal des pouvoirs de police ; qu'en tout état de cause, ce pouvoir de police n'appartient pas au président du syndicat mixte, donc il ne peut le déléguer au concessionnaire ; que ce péage ne trouve pas sa contrepartie directe dans le service rendu aux usagers ;
- ce péage et l'augmentation sensible de ses tarifs par l'avenant n° 5 porte atteinte au droit de propriété des sociétés d'exploitation du site et à la liberté du commerce et de l'industrie, les clients dépourvus de réservation n'ayant pas accès aux parcs privés de stationnement des établissements ;
- ni le principe de mutabilité du service public, ni le pouvoir de modification unilatérale dont dispose l'autorité délégante ne lui permettent de s'affranchir des limites qui encadrent la conclusion d'avenants.

Par un mémoire en défense enregistré le 19 novembre 2013, le Syndicat mixte de la baie du Mont-Saint-Michel, représenté par Me Cabanes, conclut au rejet de la requête et à la condamnation de la commune du Mont-Saint-Michel à lui verser la somme de 4 000 euros en application de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Il fait valoir que :

- la commune est irrecevable à agir faute de qualité pour contester les décisions du syndicat qui portent sur des compétences qu'elle lui a transférées ;
- la commune ne démontre pas son intérêt à agir à l'encontre de la délibération en cause ;

- à titre subsidiaire, il a bien transmis une note de synthèse aux membres du comité syndical et il a respecté le délai de convocation de 5 jours francs fixé par l'article L. 2121-12 du code général des collectivités territoriales ;
- si la commune indique que le conseil syndical s'est réuni à huis clos, il lui appartient d'en apporter la preuve ;
- il est vrai que le conseil syndical s'est réuni à 14H30 et que la commission de délégation de service public a clos sa réunion le même jour à 15H45 ; que, toutefois, le conseil syndical avait l'avis de la commission car il a tenu ses débats sur l'avenant n° 5 après la clôture des débats de la commission et en présence des membres de la commission ;
- l'avenant critiqué est justifié par le principe de mutabilité du service public qui prime sur celui de mise en concurrence ; que la modification du point de départ des navettes a pour objet d'améliorer la qualité du service rendu aux usagers ; que l'évolution des tarifs a pour objet d'assurer l'équilibre financier de la délégation qui constitue un service public industriel et commercial, conformément à l'article L. 2224-1 du code général des collectivités territoriales ; que ce principe est prévu par les articles 45 et 52 du contrat de délégation ;
- qu'il n'y a pas de modification substantielle du contrat du fait du déplacement du point de départ des navettes au sud de la caserne dès lors que le dossier de consultation des entreprises prévoyait la possibilité d'une variante sur le point de départ des navettes ;
- en ce qui concerne le versement de la subvention supplémentaire, l'article 52 du contrat de délégation prévoit la possibilité de faire évoluer le montant de la subvention ; que la requérante ne démontre pas un bouleversement de l'économie financière du contrat ;
- la modification des grilles tarifaires est possible car elle ne constitue pas un élément essentiel de la convention et sa nature réglementaire lui confère un caractère révisable ; qu'en tout état de cause, il n'y a pas de modification substantielle de la grille tarifaire ;
- si la commune soutient que le risque d'exploitation du délégataire est réduit du fait de l'augmentation des tarifs, elle n'a apporté aucun élément à l'appui de son moyen ;
- l'avenant n° 5 respecte l'article 50 du contrat de délégation, des plages horaires de stationnement gratuit ayant été mises en place ;
- les clients des hôtels et restaurants bénéficient d'un code d'accès pour accéder aux parkings privés de ces établissements ; que la contestation du filtrage est irrecevable car il a été fixé par l'avenant n° 4 devenu définitif et est en tout état de cause non fondée ; qu'aucun droit de péage n'a été établi car aucune redevance n'est payée par les usagers ; que la fourniture du code d'accès est facturée aux établissements concernés et se justifie par la nécessité de préserver l'activité du délégataire ; qu'il a pour objet de préserver l'économie de la délégation en évitant la concurrence des parkings privés ; qu'il n'y a eu aucun transfert de pouvoir de police ; que ce filtrage relève bien de ses compétences ; que la requérante n'apporte aucun élément démontrant l'atteinte à la liberté du commerce et de l'industrie ; qu'en tout état de cause et si la mesure devait être considérée comme une atteinte à cette liberté, cette atteinte est légale car elle est nécessaire au bon fonctionnement du service public ; qu'il y a bien une contrepartie au montant versé par les établissements hôteliers ;
- à titre subsidiaire, si la délibération était entachée d'irrégularité, il n'y aurait pas lieu d'annuler l'avenant du fait du caractère détachable de cet acte ;
- l'annulation de l'avenant porterait une atteinte excessive à l'intérêt général.

Par un mémoire enregistré le 19 mars 2014, la Compagnie des parcs et des passeurs du Mont-Saint-Michel, venant aux droits de la société Véolia transport, représentée par Me Letellier, conclut au rejet de la requête et à la condamnation de la commune du Mont-Saint-Michel à lui verser la somme de 6 000 euros en application de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Elle fait valoir que :

- la requête est irrecevable car la commune n'a ni qualité, ni intérêt à agir ;
- la délibération ne méconnaît pas l'article L. 2121-12 du code général des collectivités territoriales ; qu'ainsi le délai de convocation de 5 jours francs a été respecté ; que, par ailleurs, les conseillers syndicaux ont été suffisamment informés dans la mesure où ils ont reçu une synthèse de l'avenant et l'avenant lui-même ;
 - si la commune soutient que le comité syndical a siégé à huis clos sans vote de la part des conseillers, ce moyen est irrecevable car la commune n'apporte aucun élément à l'appui de son affirmation ;
 - l'article L. 1411-6 du code général des collectivités territoriales n'a pas été méconnu, la commission de délégation de service public ayant bien été consultée avant la délibération du comité syndical ;
 - l'avenant ne modifie pas substantiellement un élément essentiel du contrat ;
 - le changement de point de départ des navettes en vertu du principe de mutabilité du service public ne constitue pas une modification substantielle d'un élément essentiel du contrat ; que ce changement a pour but d'améliorer le service rendu aux usagers ;
 - l'impact financier de l'avenant n'est pas substantiel ; qu'il est légitime que le syndicat mixte participe au financement des investissements liés au changement du départ des navettes, cette participation ne représentant pas plus de 10 % supplémentaires de la subvention initiale ; que l'incidence financière de l'avenant est faible au regard du montant total du contrat ; que l'augmentation des tarifs n'a que pour objet d'assurer l'équilibre financier du contrat du fait des nouveaux investissements ; que par ailleurs, certains tarifs ont été supprimés ;
 - en ce qui concerne le dispositif de filtrage, le moyen est irrecevable car il a été instauré par l'avenant n° 4 qui est définitif ; qu'en tout état de cause, le filtrage est légal ; qu'il est bien dans l'objet du syndicat mixte ; qu'il ne s'agit en aucun cas d'un péage ; qu'il n'est pas contraire à la liberté du commerce et de l'industrie ;
 - en tout état de cause, la clause tarifaire relative au seul péage est divisible, ne serait-ce que du fait de son caractère réglementaire, et ne peut entraîner l'annulation de l'ensemble de l'avenant ;
 - les conclusions à fin d'annulation de l'avenant et d'injonction doivent être écartées au regard notamment de l'intérêt général.

Par un mémoire enregistré le 17 avril 2014, la commune du Mont-Saint-Michel confirme ses précédentes conclusions.

Elle soutient en outre que :

- elle a intérêt à agir ;
- les élus du conseil syndical n'ont disposé d'aucune information sur la situation financière ;
 - il incombe au syndicat de rapporter la preuve de la régularité de la procédure ;
 - la régularité de la modification s'apprécie au regard de l'atteinte qu'elle induit aux conditions initiales de mise en concurrence ;
 - les modifications portées par l'avenant n° 5 doivent s'apprécier au regard des modifications déjà apportées par les autres avenants ;
 - le rapport d'inspection qu'elle produit atteste du bouleversement de l'économie de la convention ;
 - le point de départ des navettes a servi à départager les offres dans le choix du délégataire, sa modification porte donc atteinte à la procédure de mise en concurrence ;
 - le fait que la subvention prévue par l'avenant n° 5 soit fondée sur l'article 52 de la délégation atteste du caractère substantiel de la modification ;

- cette subvention doit être appréciée au regard de l'ensemble des modifications financières portées par l'avenant n° 5 et notamment de la mise à la charge du délégant de la valeur nette comptable des nouveaux investissements, soit 1,292 millions d'euros ;
- ces modifications ne sont justifiées ni par le principe de mutabilité du service public, ni par le principe d'équilibre financier des services publics ;
- la contestation des clauses réglementaires de l'avenant n° 4 est recevable par la voie de l'exception au soutien du moyen dirigé contre un acte qui en fait application.

Par un mémoire enregistré le 29 mai 2015, le Syndicat mixte de la baie du Mont-Saint-Michel conclut aux mêmes fins par les mêmes moyens.

Il fait en outre valoir que :

- l'illégalité invoquée ne lèse pas les intérêts de la requérante qui n'est donc pas recevable à invoquer l'illégalité de l'avenant en tant qu'il n'aurait pas fait l'objet d'une mise en concurrence ;
- les tarifs peuvent évoluer substantiellement à la hausse en cours de contrat conformément aux dispositions des articles L. 1411-2 et L. 2224-2 du code général des collectivités locales ;
- la clause réglementaire est par nature divisible du reste du contrat.

Les parties ont été informées, en application des dispositions de l'article R. 611-7 du code de justice administrative, de ce que le tribunal, au cas où il retiendrait une solution d'annulation, serait susceptible de mettre en œuvre les principes dégagés par l'arrêt du Conseil d'Etat du 11 mai 2004, *Association AC ! et autres*, n° 255 886 et suivants.

Par un mémoire enregistré le 8 septembre 2015, le Syndicat mixte de la baie du Mont-Saint-Michel fait part de ses observations sur ce moyen.

Il fait valoir qu'une annulation de l'avenant aurait des conséquences manifestement excessives dès lors, d'une part, qu'elle porterait atteinte à la qualité et à la continuité du service public et, d'autre part, qu'elle aurait pour lui des conséquences financières particulièrement lourdes, notamment en cas de réclamation indemnitaire du délégataire.

Par un mémoire enregistré le 10 septembre 2015, la Compagnie des parcs et des passeurs du Mont-Saint-Michel fait part de ses observations sur ce moyen.

Outre ce qu'elle a précédemment fait valoir, elle ajoute que :

- la résolution de la grille tarifaire emporterait une atteinte excessive à l'intérêt général, à l'objectif de stabilité des relations contractuelles et à la qualité du service offert aux visiteurs ; dès lors que les nouveaux tarifs constituent la contrepartie nécessaire au déplacement du point de départ des navettes, leur suppression emporterait également celle des services mis en place à ses frais et risques, et l'amènerait à demander des compensations financières à son cocontractant ; les conséquences seraient donc manifestement excessives sur le service public, l'équilibre financier du contrat et la situation des usagers ayant fréquenté le site depuis la mise en œuvre de l'avenant n° 5.

II. Par une requête enregistrée sous le n° 1301518 le 12 août 2013, la société Sodetour, représentée par Me Marchand, demande au tribunal :

1°) d'annuler, d'une part, la délibération en date du 3 avril 2013 autorisant le président du Syndicat mixte de la baie du Mont-Saint-Michel à signer l'avenant n° 5 à la convention de délégation de service public conclue le 6 octobre 2009 avec la société Véolia transport pour la construction et l'exploitation des ouvrages et services d'accueil du Mont-Saint-Michel et, d'autre part, la décision du président du syndicat mixte de signer cet avenant ;

2°) d'enjoindre au président du syndicat mixte de résilier à l'amiable l'avenant n° 5 ou à défaut de saisir le juge du contrat pour prononcer la résiliation de l'avenant dans un délai de 30 jours à compter de la notification du jugement à intervenir ;

3°) de mettre à la charge du Syndicat mixte de la baie du Mont-Saint-Michel la somme de 3 000 euros au titre des dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative, ainsi que les entiers dépens et la somme de 35 euros au titre de l'article R. 761-1 du code de justice administrative.

Elle soutient que :

- le président du syndicat mixte n'a pas joint à la convocation des membres du conseil syndical la note de synthèse prévue par l'article L. 2121-12 du code général des collectivités territoriales ;

- l'avenant constitue une modification substantielle de la convention de délégation de service public ; que, premièrement, l'avenant revient sur un principe fondamental de la délégation de service public dans la mesure où le départ des navettes ne se fait plus au nord de la caserne mais au sud ; que, deuxièmement, l'équilibre financier de la convention est substantiellement modifié, le syndicat mixte devant verser une subvention d'équipement de 1 207 000 euros en complément de la subvention initiale de 12,3 millions d'euros ; que, troisièmement, l'article 2.5 de l'avenant prévoit une augmentation des tarifs de 40 % à 700 %, soit 13,8 millions d'euros estimés, consécutive au changement du point de départ des navettes ; que le risque d'exploitation du délégataire s'en trouve par conséquent réduit ; que, quatrièmement, l'avenant en cause, qui augmente fortement les tarifs, méconnaît l'article 50 de la convention de délégation de service public qui indique que le niveau des tarifs proposés doit respecter l'objectif de l'autorité concédante de laisser le Mont-Saint-Michel accessible au plus grand nombre ;

- l'avenant porte augmentation des prix du péage, mis en place au titre du filtrage par l'avenant n° 4, qui est lui-même illégal et contraire à l'article L. 1411-2 du code général des collectivités territoriales ; qu'en effet, seule la loi peut déroger à la gratuité de l'utilisation du domaine public ; que ce péage n'est prévu ni par le code de la voirie routière, ni par le code général des collectivités territoriales ; que, par ailleurs, le dispositif de péage organisé par le délégataire n'est pas dans le périmètre de la délégation de service public ; que le filtrage pour l'accès au Mont-Saint-Michel est mis en œuvre par le concessionnaire ; qu'il s'agit d'un transfert illégal des pouvoirs de police ; qu'en tout état de cause, ce pouvoir de police n'appartient pas au président du syndicat mixte ; que ce dernier ne peut donc le déléguer au concessionnaire ; qu'en outre, il prive les clients non munis de réservation d'accéder aux parkings privés des établissements de restauration et d'hébergement de la caserne ; qu'enfin, le droit de péage ne correspond à aucun service rendu alors que les tarifs d'un service public à caractère industriel et commercial doivent trouver leur contrepartie directe dans le service rendu aux usagers ;

- l'augmentation des prix du péage est telle qu'elle constitue une atteinte dépourvue de base légale, grave et immédiate au droit de propriété et à la liberté du commerce et de l'industrie.

Par un mémoire en défense enregistré le 19 novembre 2013, le Syndicat mixte de la baie du Mont-Saint-Michel, représenté par Me Cabanes, conclut au rejet de la requête et à la condamnation de la société Sodetour à lui verser la somme de 4 000 euros en application de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Il fait valoir que :

- à titre principal, la société Sodetour n'a pas d'intérêt à agir contre la délibération en cause ;
- à titre subsidiaire, il a bien transmis une note de synthèse aux membres du comité syndical conformément à l'article L. 2121-12 du code général des collectivités territoriales ;
- l'avenant est justifié par les principes de mutabilité du service public et d'équilibre financier des services publics industriels et commerciaux conformément à l'article L. 2224-1 du code général des collectivités territoriales et à l'article 45 du contrat de délégation ;
- la modification du point de départ des navettes a pour objet d'améliorer la qualité du service et ne constitue pas une modification substantielle du contrat ;
- en ce qui concerne le versement de la subvention supplémentaire, le contrat prévoit la possibilité de faire évoluer le montant de la subvention ; que la requérante ne démontre pas un bouleversement de l'économie financière du contrat ;
- la modification des grilles tarifaires est possible ; il n'y a pas de modification substantielle de celles-ci ;
- la requérante n'apporte aucun élément au soutien de son allégation suivant laquelle l'augmentation des tarifs réduirait le risque d'exploitation pesant sur le délégataire ;
- le moyen tiré de la méconnaissance par l'avenant n° 5 de l'article 50 du contrat de délégation est irrecevable au regard de la qualité de tiers au contrat de la partie qui l'invoque ; il est en tout état de cause non fondé ;
- les clients des hôtels et restaurants bénéficient d'un code leur permettant l'accès aux parkings privés de ces établissements ; la contestation de ce principe est en tout état de cause irrecevable dans la mesure où il a été fixé par l'avenant n° 4 ; à titre subsidiaire, il indique que ce moyen n'est pas fondé ; qu'aucun droit de péage n'a été établi car aucune redevance n'est payée par les usagers ; que la fourniture du code d'accès est facturée aux établissements concernés et se justifie par la nécessité de préserver l'activité du délégataire puisqu'il a pour objet de préserver l'économie de la délégation de la concurrence des parkings privés, conformément à l'article 48 de la convention de délégation ; le filtrage n'est pas étranger à la délégation de service public car il a été intégré à l'article 25 du contrat par l'avenant n° 4 ; le filtrage relève de ses compétences et ne constituant pas un pouvoir de police, il peut par conséquent être délégué ;
- la requérante n'apporte aucun élément démontrant l'atteinte à la liberté du commerce et de l'industrie et, en tout état de cause, si la mesure devait être considérée comme une atteinte à cette liberté, cette atteinte est légale car elle est nécessaire au bon fonctionnement du service public ;
- il y a bien une contrepartie au montant versé par les établissements hôteliers ;
- à titre subsidiaire, les clauses tarifaires sont détachables de l'avenant ;
- quand bien même la délibération serait considérée comme entachée d'irrégularité, il n'y aura pas lieu d'annuler l'avenant et de faire droit à la demande d'injonction ;

Par un mémoire enregistré le 19 mars 2014, la Compagnie des parcs et des passeurs du Mont-Saint-Michel, venant aux droits de la société Véolia transport Mont-Saint-Michel et représentée par Me Letellier, conclut au rejet de la requête et à la condamnation de la société

Sodetour à lui verser la somme de 6 000 euros en application de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Elle fait valoir que :

- à titre principal, la requête est irrecevable faute pour la société requérante de justifier d'un intérêt à agir, au moins pour tout ce qui ne concerne pas la modification des tarifs du dispositif de filtrage par l'avenant en litige ;
- la délibération ne méconnaît pas l'article L. 2121-12 du code général des collectivités territoriales, les conseillers syndicaux ayant reçu une synthèse de l'avenant et l'avenant lui-même et ayant donc été suffisamment informés ;
- la modification opérée par l'avenant est conforme à l'article 50 de la convention de délégation ;
- l'avenant ne modifie pas un élément essentiel du contrat et la modification n'est en tout état de cause pas substantielle ; il est en effet possible de changer le point de départ des navettes en vertu du principe de mutabilité du service public ; ce changement a pour but d'améliorer le service rendu aux usagers ; l'impact financier de l'avenant n'est pas substantiel et tend seulement à préserver l'équilibre financier de l'exploitation ; il est légitime que le syndicat mixte participe au financement des investissements liés au changement du départ des navettes qu'il a lui-même imposé ; l'incidence financière de l'avenant est faible au regard du montant total du contrat ; l'augmentation des tarifs n'a que pour objet d'assurer l'équilibre financier du contrat du fait des nouveaux investissements ; les tarifs sont augmentés dans des proportions moindres que ce qui est allégué ; par ailleurs, certains tarifs ont disparu ;
- en ce qui concerne le dispositif de filtrage, le moyen est irrecevable car il a été instauré par l'avenant n° 4 ;
- le filtrage est légal ; il relève bien du périmètre de la délégation de service public et constitue la contrepartie d'un service rendu ; il ne s'agit en aucun cas d'un péage ; il ne porte pas atteinte à la liberté du commerce et de l'industrie ; le filtrage n'est pas continu ;
- en tout état de cause, la clause concernant la modification des tarifs du filtrage est réglementaire et divisible ; elle ne peut donc entraîner l'annulation de l'ensemble de l'avenant ;
- les conclusions à fin d'injonction de mettre fin à l'avenant ou de saisir le juge du contrat sont infondées ;
- toute décision tendant au prononcé de la nullité de l'avenant porterait une atteinte excessive à l'intérêt général et à l'objectif de stabilité des relations contractuelles.

Par un mémoire enregistré le 1^{er} avril 2014, la société Sodetour conclut aux mêmes fins que précédemment.

Elle soutient en outre que :

- elle a intérêt à agir dès lors que l'augmentation des tarifs portée par l'avenant n° 5 lui fait grief ;
- le document « CS – DSP avenant » correspond à l'avenant et non au rapport de présentation ;
- la portée des modifications apportées par l'avenant doit s'apprécier au regard de l'ensemble des avenants déjà intervenus ;
- l'illégalité de l'avenant en litige est caractérisée par le rapport que l'inspection des finances et l'inspection générale de l'administration ont remis au gouvernement le 28 octobre 2013, qui conclut au bouleversement de l'économie de la convention de délégation de service public de nature à porter atteinte aux conditions de mise en concurrence ;
- l'augmentation des tarifs est substantielle sans être justifiée par des charges supplémentaires du service ;

- elle s'ajoute à la somme de 1,292 millions d'euros correspondant à la valeur nette comptable des immobilisations réalisées qui sera versée par le délégataire ;
- précédemment à la présente instance, le juge administratif n'a fait que se prononcer sur la légalité de la modification du point de départ des navettes par rapport à la déclaration d'utilité publique ;
- en fondant la nouvelle subvention sur l'article 52 de la convention de délégation, les parties reconnaissent que l'avenant modifie substantiellement l'économie générale du contrat ;
- l'augmentation par voie d'avenant d'une subvention d'investissement non prévue par le cahier des charges est de nature à accentuer la rupture d'égalité entre les candidats ;
- le principe de mutabilité du service public ne permet pas de porter atteinte à l'interdiction de modifier substantiellement le contrat ;
- la subvention n'est pas nécessaire au maintien de l'équilibre financier de la convention, lequel est déjà assuré par les modifications tarifaires portées par l'avenant qui, au demeurant, ne tiennent pas compte de la part de responsabilité imputable au délégataire dans les difficultés rencontrées dans l'exécution de la convention ;
- le moyen tiré de l'illégalité de l'avenant n° 4 est recevable dans la mesure où il comporte des clauses réglementaires dont l'avenant n° 5 constitue l'application ;
- en l'absence de stipulation en ce sens dans la convention, le délégant ne peut prendre des mesures de protection du délégataire ;
- l'article 48 de la convention n'autorise pas la mise en place d'un dispositif de filtrage ;
- ses clients se voient facturer un droit d'accès au titre d'une prestation de transports et indépendamment de l'usage qu'ils peuvent ou non faire de ce service et l'accès est limité aux seuls clients disposant d'une réservation ;
- l'entrée en vigueur de l'avenant en pleine saison touristique l'a obligée à réintégrer en urgence dans son organisation les modifications ;
- les conclusions qu'elle présente à fin d'injonction sont fondées.

Par un mémoire enregistré le 31 juillet 2014, le Syndicat mixte de la baie du Mont-Saint-Michel conclut aux mêmes fins que précédemment.

Il fait en outre valoir que :

- à titre principal, les moyens soulevés par la requérante qui ne sont pas en rapport direct avec l'intérêt dont elle se prévaut ou qui ne portent pas sur un vice présentant une gravité telle que le juge aurait pu les relever d'office sont irrecevables ;
- la requérante n'est pas recevable à contester des dispositifs dont l'annulation aurait pour effet de bouleverser l'équilibre du contrat ;
- la tarification des codes d'accès ne constitue pas une clause réglementaire dès lors qu'elle a pour objet de préserver l'équilibre de la délégation ;
- en tout état de cause, si les clauses étaient réglementaires, elles seraient sans incidence sur la légalité de l'avenant n° 5 dont elles seraient alors détachables ;
- à titre subsidiaire, la requérante ne saurait faire état d'un rapport confidentiel ; il s'agit par ailleurs d'un document provisoire et dont les conclusions sont critiquables ;
- l'avenant n° 5 ne constitue pas une mesure d'application des précédents avenants ;
- outre qu'elles ne sont pas substantielles, les modifications intervenues étaient prévues par les articles 29 et 30 de la convention ;
- de même, le dispositif de filtrage s'inscrit dans la logique des articles 25 et 48 de la délégation ;
- aucune perte de clientèle liée à la présence du dispositif de filtrage n'est établie ;

- à titre infiniment subsidiaire, afin de préserver la stabilité et la loyauté des relations contractuelles, seul un vice d'une particulière gravité ou tenant à l'objet du contrat pourrait entraîner la nullité de l'avenant, ce qui n'est pas le cas en l'espèce, l'annulation éventuelle de l'avenant n° 5 étant en tout état de cause exclu du fait de l'atteinte excessive à l'intérêt général qui en résulterait.

Par un mémoire enregistré le 10 octobre 2014, la société Sodetour conclut aux mêmes fins que précédemment.

Elle soutient en outre que :

- ses moyens sont recevables au vu de la date de signature du contrat en litige ;
- sa requête est dirigée contre la délibération du syndicat et tous les moyens sont donc recevables sans que puisse lui être opposée la préservation de l'équilibre du contrat ;
- le fait que les modifications apportées au péage et par la subvention affectent l'équilibre financier du contrat ne saurait ôter à ces clauses leur caractère réglementaire ;
- devant le juge administratif, le principe est celui de la liberté de la preuve, sous réserve du respect de celui du contradictoire ;
- l'autorité de la chose jugée n'est pas opposable en l'espèce, les décisions de justice intervenues ayant trait à la version initiale de la convention ;
- les modifications qui peuvent être apportées à la délégation sont plus larges dans le cadre de la passation que dans celui de l'exécution ;
- les possibilités de modification prévues dans la convention ne peuvent fonder les modifications portées par l'avenant n° 5 ;
- la résolution de l'avenant n° 5 est fondée et ne porterait pas atteinte à la continuité du service.

Par un mémoire enregistré le 29 mai 2015, le Syndicat mixte de la baie du Mont-Saint-Michel conclut aux mêmes fins par les mêmes moyens.

Il fait en outre valoir que :

- il n'est pas démontré que sa qualité de contribuable local lui donne intérêt à agir ;
- l'illégalité invoquée ne lèse pas les intérêts de la requérante qui n'est donc pas recevable à invoquer l'illégalité de l'avenant en tant qu'il n'aurait pas fait l'objet d'une mise en concurrence ;
- les tarifs peuvent évoluer substantiellement à la hausse en cours de contrat conformément aux dispositions des articles L. 1411-2 et L. 2224-2 du code général des collectivités locales ;
- la clause réglementaire est par nature divisible du reste du contrat.

Par un mémoire enregistré le 4 juin 2015, la Compagnie des parcs et des passeurs du Mont-Saint-Michel conclut aux mêmes fins que précédemment, par les mêmes moyens.

Elle fait valoir en outre que :

- la qualité de contribuable ne rend pas la requérante recevable à contester la grille tarifaire ;
- le juge administratif contrôle seulement la régularité d'un tarif au regard de la contrepartie qui, au cas présent, est bien liée aux prestations fournies aux usagers ;
- la tarification d'un service public industriel et commercial ne constitue pas un élément essentiel du contrat mais une donnée réglementaire modulable ;

- l'analyse des modifications opérées doit être qualitative et à tout le moins globale d'un point de vue quantitatif ;
- la modification tarifaire ne fait que compenser les nouvelles prestations rendues et ne réduit pas le risque pesant sur le concessionnaire ;
- au regard du principe de stabilité des relations contractuelles, il ne peut être fait droit aux conclusions à fin d'injonction que si la requérante démontre qu'elle est effectivement lésée par l'augmentation tarifaire ;
- l'annulation de la grille tarifaire est divisible du reste du contrat.

Les parties ont été informées, en application des dispositions de l'article R. 611-7 du code de justice administrative, de ce que le tribunal, au cas où il retiendrait une solution d'annulation, serait susceptible de mettre en œuvre les principes dégagés par l'arrêt du Conseil d'Etat du 11 mai 2004, *Association AC ! et autres*, n° 255 886 et suivants.

Par un mémoire enregistré le 8 septembre 2015, le Syndicat mixte de la baie du Mont-Saint-Michel présente ses observations sur ce moyen.

Il fait valoir que :

- ni l'annulation de la délibération, ni l'annulation de l'avenant ne sont fondées ;
- toute annulation présenterait des conséquences manifestement excessives dès lors, d'une part, qu'elle porterait atteinte à la qualité et à la continuité du service public et, d'autre part, qu'elle aurait pour lui des conséquences financières particulièrement lourdes, notamment en cas de réclamation indemnitaire du délégataire.

Par un mémoire enregistré le 10 septembre 2015, la société Sodetour présente ses observations sur ce moyen.

Elle soutient que :

- l'effet différé avec lequel serait prononcée la résolution devrait laisser le temps à l'autorité délégante de mettre en place un nouveau mode de gestion du service ;
- aucun motif sérieux ne justifie qu'il soit dérogé, à titre exceptionnel, au principe de rétroactivité de l'annulation s'agissant de la clause tarifaire ; tant l'absence de risque contentieux que le motif d'annulation retenu plaident pour une annulation.

Par un mémoire enregistré le 10 septembre 2015, la Compagnie des parcs et des passeurs du Mont-Saint-Michel présente ses observations sur ce moyen.

Outre ce qu'elle a précédemment fait valoir, elle ajoute que :

- la résolution de la grille tarifaire emporterait une atteinte excessive à l'intérêt général, à l'objectif de stabilité des relations contractuelles et à la qualité du service offert aux visiteurs ; dès lors que les nouveaux tarifs constituent la contrepartie nécessaire au déplacement du point de départ des navettes, leur suppression emporterait également celle des services mis en place à ses frais et risques, et l'amènerait à demander des compensations financières à son cocontractant ; les conséquences seraient donc manifestement excessives sur le service public, l'équilibre financier du contrat et la situation des usagers ayant fréquenté le site depuis la mise en œuvre de l'avenant n° 5.

Vu les autres pièces des dossiers.

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 Mme Bonfils,
- les conclusions de M. Bonneu, rapporteur public,
- les observations de Me Ricard, représentant la commune du Mont-Saint-Michel,
- les observations de Me Marchand, représentant la société Sodetour,
- les observations de Me Polderman, représentant le Syndicat mixte de la baie-du-Mont-Saint-Michel,
- et les observations de Me Morice, représentant la Compagnie des parcs et des passeurs du Mont-Saint-Michel.

Une note en délibéré, présentée par le Syndicat mixte de la baie du Mont-Saint-Michel, a été enregistrée le 6 novembre 2015 dans chacune des instances.

Une note en délibéré, présentée par la Compagnie des parcs et des passeurs du Mont-Saint-Michel, a été enregistrée le 11 novembre 2015 dans chacune des instances.

1. Considérant que le 6 octobre 2009, le Syndicat mixte de la baie du Mont-Saint-Michel a conclu avec la société Véolia transport une convention de délégation de service public sous forme d'une concession pour la construction et l'exploitation des ouvrages et services d'accueil du Mont-Saint-Michel ; que quatre avenants au contrat de délégation de service public ont été ensuite conclus, en décembre 2010 puis en juillet 2011, janvier 2012 et avril 2012 ; que par une délibération du 3 avril 2013, le comité syndical du Syndicat mixte de la baie du Mont-Saint-Michel a autorisé la conclusion d'un avenant n° 5 ayant pour objet, premièrement, d'améliorer des services proposés au regard des bilans de fréquentation du site et notamment de modifier le point d'embarquement des voyageurs empruntant les navettes, deuxièmement, de réviser la grille tarifaire, troisièmement, de modifier les conditions de mise en place du service de navettes hippomobiles, dites maringotes, et les conditions d'application des pénalités sur ce volet du contrat, quatrièmement, de rectifier des erreurs matérielles dans le contrat et ses avenants constatées au cours de la gestion courante et, enfin, de permettre l'examen d'une réclamation adressée le 11 mars 2013 par la société Veolia et d'appliquer par anticipation des dispositions de la clause dite de revoyure prévue à l'article 52 de la convention ;

2. Considérant que, par une requête enregistrée sous le numéro 1301060, la commune du Mont-Saint-Michel demande, d'une part, l'annulation de la délibération du 3 avril 2013 autorisant le président du Syndicat mixte de la baie du Mont-Saint-Michel à signer l'avenant n° 5 à la convention de délégation de service public conclue le 6 octobre 2009 avec la société Veolia transport, aux droits de laquelle vient la Compagnie des parcs et des passeurs du Mont-Saint-Michel, d'autre part, de constater la nullité de l'avenant n° 5 et, à titre subsidiaire, d'annuler les clauses tarifaires de l'avenant et d'enjoindre au président du syndicat mixte de saisir le juge du contrat pour qu'il prononce la nullité de cet avenant ; que, par une seconde requête enregistrée sous le numéro 1301518, la société Sodetour demande l'annulation, d'une part, de la délibération du 3 avril 2013 autorisant le président du Syndicat mixte de la baie du Mont-Saint-Michel à

signer l'avenant n° 5 à la convention de délégation de service public conclue le 6 octobre 2009 avec la société Veolia transport, aux droits de laquelle vient la Compagnie des parcs et des passeurs du Mont-Saint-Michel, d'autre part, de la décision du président du syndicat mixte de signer cet avenant et, à titre subsidiaire, d'enjoindre au président du syndicat mixte de résilier à l'amiable l'avenant n° 5 ou, à défaut, de saisir le juge du contrat pour qu'il prononce la nullité de cet avenant ; que ces requêtes n^{os} 1301060 et 1301518, présentées respectivement par la commune du Mont-Saint-Michel et par la société Sodetour, présentent à juger des questions semblables ; qu'il y a lieu de les joindre pour y statuer par un seul jugement ;

Sur les fins de non recevoir opposées en défense :

3. Considérant que la délibération du conseil syndical du 3 avril 2013, contre laquelle les requêtes sont dirigées à titre principal, autorise la conclusion de l'avenant n° 5 à la délégation de service public du 6 octobre 2009 qui prévoit notamment de modifier la grille tarifaire applicable au stationnement de véhicules, y compris sur les parkings privés des hôtels appartenant à la société Sodetour, et le versement d'une subvention complémentaire au délégataire ; qu'ainsi, d'une part, cet avenant a nécessairement, de manière directe ou indirecte, une incidence sur les finances locales des collectivités membres du syndicat mixte, au titre desquelles figure la commune requérante, ainsi que sur leurs contribuables, dont la société Sodetour ; que, d'autre part, cette décision est de nature à affecter les conditions d'accès à la commune du Mont-Saint-Michel et, par suite, les intérêts touristiques de cette commune ; que la commune du Mont-Saint-Michel présente ainsi un intérêt lui donnant qualité pour agir contre la délibération en litige, sans qu'y fasse obstacle sa qualité de membre du syndicat ; que, s'agissant de la recevabilité à agir de la société Sodetour, la délibération attaquée est de nature à affecter les conditions d'accès aux parkings des hôtels et restaurants détenus par cette société et, par suite, ses intérêts commerciaux ; que la société requérante présente ainsi un intérêt lui donnant qualité pour agir contre la délibération en litige ; que, par conséquent, le Syndicat mixte de la baie du Mont-Saint-Michel et la Compagnie des parcs et des passeurs du Mont-Saint-Michel ne sont pas fondés à soutenir que les présents recours seraient irrecevables ;

Sur les conclusions à fin d'annulation de la délibération du 3 avril 2013 :

En ce qui concerne la recevabilité des moyens :

4. Considérant que l'avenant n° 5 a été signé le 10 avril 2013 ; que, par suite, l'ensemble des moyens que la commune du Mont-Saint-Michel et la société Sodetour présentent au juge de l'excès de pouvoir à l'appui de leurs requêtes, qui sont dirigées à titre principal contre la délibération du 3 avril 2013 ayant autorisé la signature de cet avenant, sont recevables sans que puisse leur être opposée de condition tenant au caractère direct que les vices invoqués devraient présenter avec les intérêts lésés dont la commune et la société requérantes pourraient se prévaloir ;

En ce qui concerne la légalité externe de la délibération du 3 avril 2013 :

5. Considérant, en premier lieu, qu'aux termes de l'article L. 2121-12 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. / Si la délibération concerne un contrat de service public, le projet de contrat ou de marché accompagné de l'ensemble des pièces peut, à sa demande, être consulté à la mairie par tout conseiller municipal dans les conditions fixées par le règlement intérieur. / Le délai de convocation est fixé à cinq jours francs. (...)* » ;

6. Considérant qu'il ressort des pièces du dossier que les convocations à la réunion qui s'est tenue le 3 avril 2013 ont été envoyées le 27 mars précédent, soit plus de cinq jours francs avant la date à laquelle la réunion s'est tenue ; que l'existence d'un jour férié entre la date de la convocation et la tenue de la réunion est sans incidence sur le décompte des jours constituant le délai de convocation ; que, par suite, le moyen tiré de l'absence de respect du délai de convocation des membres du syndicat doit être écarté comme manquant en fait ;

7. Considérant, en deuxième lieu, que contrairement à ce que soutiennent les deux requérantes, il est établi par les pièces produites au dossier, notamment le courrier daté du 28 mars 2013, que la version définitive du projet d'avenant a été adressée aux membres du syndicat mixte ; que ce projet était accompagné d'une note de synthèse en détaillant le contexte, les objectifs et le contenu ; que le moyen tiré de l'insuffisante information des membres du syndicat manque en fait et doit, par suite, être écarté ;

8. Considérant, en troisième lieu, que manque également en fait le moyen tiré par la commune du Mont-Saint-Michel de ce que le conseil syndical aurait siégé à huis clos de façon irrégulière, dès lors qu'il ressort du procès-verbal de la réunion que le huis clos a été accepté par un vote du conseil syndical auquel seuls deux membres se sont opposés ;

9. Considérant, en quatrième lieu, qu'aux termes de l'article L. 1411-6 du code général des collectivités territoriales : « *Tout projet d'avenant à une convention de délégation de service public entraînant une augmentation du montant global supérieure à 5% est soumis pour avis à la commission visée à l'article L. 1411-5. L'assemblée délibérante qui statue sur le projet d'avenant est préalablement informée de cet avis.* » ; que si la délibération indique que le comité syndical s'est réuni à 14H30, il ressort du procès-verbal de la réunion que celle-ci n'a effectivement commencé qu'à 15H15 ; que s'il est acquis que les membres de la commission de délégation de service public, qui sont également membres du comité syndical, ont clos leur réunion le même jour à 15H45, ils ont pu effectivement prendre part aux débats sur l'avenant n° 5 qui se sont tenus au sein du comité syndical, dont les travaux ont été clos à 17H15 ; qu'ayant eux-mêmes pris position sur cet avenant dans le cadre de la commission de délégation de service public, ils étaient en mesure de faire part du sens de leur avis aux autres membres siégeant au comité syndical ; que, dès lors, et indépendamment des mentions incohérentes figurant sur la délibération et sur le procès-verbal, il n'est pas établi ni ne ressort des pièces du dossier que, lorsqu'ils ont procédé à l'adoption de la délibération autorisant la signature de l'avenant en cause, les membres du conseil syndical n'étaient pas préalablement informés de l'avis de la commission de délégation, conformément aux dispositions de l'article L. 1411-6 du code général des collectivités territoriales précité qui ne prévoit aucun délai d'information et ne pose aucune exigence particulière quant au mode de communication de cette information ; qu'ainsi, le moyen tiré de la méconnaissance de cet article doit être écarté ;

En ce qui concerne la légalité interne de la délibération du 3 avril 2013 :

10. Considérant, en premier lieu, que les parties à une convention de délégation de service public ne peuvent modifier par simple avenant l'objet de la délégation sur laquelle il porte ni modifier substantiellement l'un des éléments essentiels de cette délégation ; que constituent des éléments essentiels d'une délégation notamment sa durée, le volume des investissements mis à la charge du délégataire, mais également la nature des prestations et, s'agissant d'une concession, le prix demandé aux usagers ;

11. Considérant, s'agissant tout d'abord de la modification du point de départ des navettes de la zone nord du site d'accueil dit « La Caserne » vers la zone sud du site correspondant aux parkings, que l'annexe 1 ter à la convention de délégation conclue le 6 octobre 2009 qui fixe le point de départ initial des navettes ne constitue pas un principe fondamental de l'organisation de la convention alors qu'au cours de la procédure de passation, cet élément a fait l'objet de variantes ; que ce déplacement du nord vers le sud, qui serait rendu nécessaire par les premiers bilans de fréquentation du site tel qu'il a été réaménagé, a pour conséquence de prolonger d'environ 700 mètres le parcours des navettes en reportant d'autant leur nouveau point de départ ; que si, outre l'investissement initial qu'elle requiert, cette prolongation affecte nécessairement l'organisation de la rotation des navettes et leur coût de fonctionnement, sa portée reste limitée au regard de l'ensemble des services et infrastructures relevant du champ de la délégation en cause dont elle n'est pas dissociable, que ce soit au regard de sa dimension, de son coût et surtout de son autonomie fonctionnelle ; qu'ainsi, la modification du point de départ des navettes telle qu'elle est prévue par l'avenant n° 5 ne constitue pas, eu égard au champ de la délégation de service public en cause, lequel comporte à la fois la construction et l'exploitation des ouvrages et services de stationnement, des modes de transport et des structures d'accueil des visiteurs et des montois, une modification de l'objet de cette délégation, ni une modification substantielle d'un de ses éléments essentiels tels que le volume de ses investissements ou la nature de ses prestations ;

12. Considérant, s'agissant ensuite du versement d'une subvention supplémentaire au délégataire, que les charges induites par de nouveaux investissements, susceptibles de modifier l'économie générale de la délégation sans en modifier l'objet ni affecter substantiellement un de ses éléments essentiels, peuvent être compensées par une subvention d'exploitation ou par le versement d'une indemnité au délégataire au terme de la délégation ; que, d'une part, l'investissement d'origine à la charge du délégataire s'élève à la somme de 39 millions d'euros et la subvention initialement prévue par le délégant à la somme de 12,3 millions d'euros, soit 31,5 % du montant de l'investissement ; que l'investissement supplémentaire imposé au délégataire par l'avenant n° 5 s'élève à 4,2 millions d'euros ; qu'ainsi, la proportion de ce nouvel investissement financée au moyen de la subvention, d'un montant de 1 207 000 euros, est de 28,7 % ; que, d'autre part, la subvention en cause, dont la possibilité est en tout état de cause prévue par la convention de délégation de service public initiale et notamment par son article 52, vise à contribuer au financement du surcoût d'équipement induit par la modification du point de départ des navettes ; que, par suite, les parties ont régulièrement pu stipuler par avenant le versement de la subvention complémentaire en litige ;

13. Considérant, pour ce qui concerne la modification des tarifs de stationnement facturés aux usagers, opérée par le biais de l'avenant n° 5 et de son annexe 5, qu'il est constant que les parties à la convention de délégation avaient, par de précédents avenants à la convention du 6 octobre 2009, décidé de ne pas appliquer d'augmentation à la grille tarifaire initiale ; qu'ainsi les tarifs de stationnement TTC en vigueur au jour de la décision attaquée étaient de 8,50 euros pour les véhicules individuels, 12,50 euros pour les camping-cars, 3,50 euros pour les motos, 34 euros pour l'abonnement annuel, 4 euros pour un aller et 6 euros pour un aller-retour en maringote et 2 euros pour la navette de bus assurant la liaison entre le site et la gare de Pontorson ; que l'avenant n° 5 décide de faire passer ces prix respectivement à 12 euros, à 20 euros, à 4 euros, à 90 euros, à 5 euros pour chaque trajet en maringote et à 3 euros pour la liaison avec la gare de Pontorson ; que si le tarif reste fixé à 55 euros pour les cars privés, il ressort des pièces du dossier que les trois principaux modes de transport vers le site sont les véhicules individuels (463311), qui représentent 80 % des véhicules accueillis, la ligne

d'autocars Pontorson-Le-Mont (66752 passagers) et les camping-cars (19702 véhicules) ; que pour ces modes de transport, les hausses tarifaires sont respectivement de 41 %, 50 % et 60 % ;

14. Considérant en tout état de cause que, même en se fondant sur la comparaison avec les tarifs qui auraient été en vigueur en 2013 si la clause d'indexation avait été appliquée, les hausses tarifaires respectives pour ces trois moyens de transport s'élèvent à 31 %, 48 % et 39 % ; qu'il résulte également des pièces du dossier qu'en dépit de l'instauration de la gratuité du stationnement de nuit, les hausses des tarifs perçus sur les usagers entraîneront un supplément de recettes prévu d'au moins 2 millions d'euros au profit du délégataire, soit environ un tiers de ses recettes ; qu'au vu des projections financières résultant du rapport établi en octobre 2013 par l'inspection générale des finances et l'inspection générale de l'administration, et produit au dossier, il ne peut être tenu pour établi que l'augmentation tarifaire ne viserait qu'à compenser la hausse du coût résultant de l'allongement du parcours desservi par la navette gratuite, ainsi que le fait valoir la défense ; que, d'ailleurs, la hausse du tarif de stationnement concerne également la zone de parking privé qui n'est pas affectée par l'allongement de la distance desservie ; que, par suite, et dès lors qu'il n'appartient pas au juge dans le cadre de l'examen du bien-fondé de ce moyen de vérifier l'adéquation entre les recettes et les dépenses mises à la charge du délégataire, la commune du Mont-Saint-Michel et la société Sodetour sont fondées à soutenir que l'avenant n° 5 modifie de façon substantielle le prix perçu sur l'utilisateur ; que si la nature réglementaire de la grille tarifaire applicable aux usagers lui confère un caractère révisable, ainsi que cela est soutenu en défense, cette possibilité de révision de ce qui constitue un élément essentiel du contrat de délégation de service public ne saurait pour autant autoriser une modification substantielle par la voie d'un simple avenant à ce contrat ; que, par conséquent, la délibération du 3 avril 2013 est entachée d'illégalité sur ce point ;

15. Considérant, par ailleurs, qu'il ressort des pièces du dossier, et notamment du rapport d'inspection daté d'octobre 2013, que l'avenant n° 5 n'a pas pour effet, comme le soutiennent les requérantes, de réduire sensiblement le risque d'exploitation pesant sur le délégataire ;

16. Considérant, en deuxième lieu, que la méconnaissance des stipulations d'un contrat, si elle est susceptible d'engager, le cas échéant, la responsabilité d'une partie vis-à-vis de son cocontractant, ne peut être utilement invoquée comme moyen de légalité à l'appui d'un recours pour excès de pouvoir formé à l'encontre d'une décision administrative ; que la commune et la société requérantes ne peuvent, par suite, utilement soutenir que l'avenant n° 5 contreviendrait à l'article 50 de la convention de délégation de service public qui stipule que « le niveau des tarifs proposés par le concessionnaire doit respecter l'objectif de l'autorité concédante de laisser le Mont-Saint-Michel accessible au plus grand nombre. » ;

17. Considérant, en troisième lieu, que la commune du Mont-Saint-Michel et la société Sodetour invoquent l'illégalité du dispositif de filtrage mis en place pour l'accès au site dit « La Caserne » aux motifs que ce filtrage constitue un péage dépourvu de base légale, qu'il n'entre pas dans le périmètre de la délégation de service public, qu'il méconnaît les dispositions de l'article L. 1411-2 du code général des collectivités territoriales et, enfin, qu'il porte atteinte à la liberté du commerce et au droit de propriété des commerçants du Mont-Saint-Michel ; que, toutefois, ce dispositif de filtrage a été instauré par un avenant n° 4 à la convention de délégation de service public, conclu le 27 avril 2012 et adopté par une délibération du comité syndical devenue définitive ; que le nouvel avenant se contente de modifier les clauses tarifaires qui résultent de ce dispositif sans en modifier le principe ; que, par suite, les requérantes ne peuvent exciper à l'appui de leurs conclusions tendant à l'annulation de la délibération du 3 avril 2013 de l'illégalité du dispositif résultant de l'avenant n° 4 ;

18. Considérant que si les requérantes peuvent également être regardées comme invoquant le moyen tiré de l'atteinte portée à la liberté du commerce et au droit de propriété des commerçants du Mont-Saint-Michel en raison de l'augmentation excessive des tarifs de l'accès aux parkings hôteliers du site de la Caserne, elles n'apportent au soutien de cette allégation aucun élément permettant d'en apprécier le bien-fondé ; que, par suite, ce moyen ne peut qu'être écarté ;

19. Considérant qu'il résulte de tout ce qui précède que la commune du Mont-Saint-Michel et la société Sodetour sont fondées à demander l'annulation de la délibération du comité syndical de la baie du Mont-Saint-Michel en date du 3 avril 2013 seulement en tant qu'elle autorise le président du syndicat mixte à signer l'avenant n° 5 dans la mesure où il révisé, au sixième alinéa de sa clause 2.5, la grille tarifaire telle qu'elle figure à l'annexe 5 de cet avenant ; que, comme le demande la société Sodetour, il y a également lieu d'annuler la décision de signer cet avenant en tant qu'il comporte la même irrégularité ;

Sur les conclusions à fin d'annulation de l'avenant n° 5 :

20. Considérant que les tiers sont recevables à contester devant le juge de l'excès de pouvoir les clauses réglementaires d'un contrat qui sont par nature divisibles de l'ensemble du contrat ; que doit ainsi être écartée l'exception tirée de ce que la commune du Mont-Saint-Michel serait insusceptible de contester dans le cadre du présent recours, comme elle le fait à titre subsidiaire, les clauses réglementaires de l'avenant au motif que celles-ci seraient indivisibles du reste du contrat ;

21. Considérant que les clauses tarifaires d'un avenant figurent au nombre des clauses de nature réglementaire ; qu'au vu des motifs d'annulation de la délibération du 3 avril 2013 précédemment énoncés, il y a seulement lieu d'annuler le sixième alinéa de l'article 2.5. de l'avenant n° 5 qui approuve les nouveaux tarifs de stationnement applicables aux ouvrages d'accueil du Mont-Saint-Michel tels qu'ils sont fixés à l'annexe 5 du même avenant ; que, par suite, le surplus des conclusions présentées par la commune du Mont-Saint-Michel et tendant à l'annulation des autres clauses de l'avenant doit être rejeté ;

Sur les conséquences de l'annulation de l'alinéa 6 de l'article 2.5. de l'avenant n° 5 :

22. 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, 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 à titre exceptionnel 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 celle-ci 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 ;

23. Considérant que la disparition rétroactive de la grille tarifaire approuvée par l'article 2.5. de l'avenant n° 5 aurait pour conséquence de rendre illégaux de très nombreux actes individuels et contractuels pris sur le fondement de ces stipulations et qui ne seraient pas devenus définitifs ; qu'ainsi, une annulation rétroactive de ces dispositions aurait, dans les circonstances de l'affaire, des conséquences manifestement excessives ; qu'eu égard à l'intérêt général qui s'attache à préserver la stabilité des nombreuses relations contractuelles qui se sont constituées sur la base de cette grille tarifaire et afin de garantir la continuité du service public, il y a lieu, en dépit de la nature du moyen d'annulation retenu, de limiter dans le temps les effets de l'annulation du sixième alinéa de l'article 2.5. de cet avenant en décidant que cette annulation ne prendra effet qu'à compter du 1^{er} janvier 2016 ; qu'en outre, et sous réserve des actions contentieuses engagées à la date de lecture du présent jugement contre les actes qui auraient été pris sur le fondement du sixième alinéa de l'article 2.5 de l'avenant n° 5, et dans lesquelles aurait été soulevée l'illégalité des tarifs qu'il approuve, les effets produits par cet article avant la prise d'effet de son annulation doivent être regardés comme étant définitifs ;

Sur les conclusions à fin d'injonction :

24. Considérant que l'annulation d'un acte détachable d'un contrat n'implique pas nécessairement la nullité dudit contrat ; qu'il appartient au juge de l'exécution, saisi d'une demande d'un tiers d'enjoindre à une partie au contrat de saisir le juge compétent afin d'en constater la nullité, de prendre en compte la nature de l'acte annulé ainsi que le vice dont il est entaché et de vérifier que la nullité du contrat ne portera pas, si elle est constatée, une atteinte excessive à l'intérêt général ;

25. Considérant que le présent jugement annule la délibération en date du 3 avril 2013 en tant seulement que le comité syndical a autorisé le président du syndicat mixte à conclure par le biais d'un avenant la nouvelle grille tarifaire applicable aux usagers des installations d'accueil et de transport du Mont-Saint-Michel ; qu'il annule également le sixième alinéa de l'article 2.5. de l'avenant n° 5 en tant qu'il approuve cette nouvelle grille tarifaire telle qu'elle figure à l'annexe 5 de l'avenant ; qu'eu égard à l'appréciation portée sur les autres moyens, il n'y a pas lieu d'enjoindre au président du Syndicat mixte de la baie du Mont-Saint-Michel de résilier l'avenant n° 5 et, à défaut, de lui enjoindre de saisir le juge du contrat afin que celui-ci prononce la nullité de cet avenant ; qu'au surplus, les conclusions présentées par la commune du Mont-Saint-Michel et tendant à faire constater la nullité des autres clauses de l'avenant n° 5 ne sont, par suite, ni fondées ni même recevables ;

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

26. Considérant que les dispositions de l'article L. 761-1 font obstacle à ce que les frais d'instance exposés par le Syndicat mixte de la baie du Mont-Saint-Michel et la Compagnie des parcs et passeurs du Mont-Saint-Michel, et non compris dans les dépens, soient mis à la charge de la commune du Mont-Saint-Michel et de la société Sodetour qui ne sont pas parties perdantes dans la présente instance ; qu'en application des mêmes dispositions, il y a lieu en revanche de mettre à la charge du Syndicat mixte de la baie du Mont-Saint-Michel la somme de 2 000 euros à verser à chacune des requérantes au titre des frais exposés par elles et non compris dans les dépens, y compris les frais de timbre pour ce qui concerne la requête déposée par la société Sodetour ;

D É C I D E :

Article 1^{er} : La délibération du comité syndical du Syndicat mixte de la baie du Mont-Saint-Michel en date du 3 avril 2013 est annulée en tant qu'elle autorise le président du syndicat mixte à réviser par avenant la nouvelle grille tarifaire applicable aux usagers des installations d'accueil et de transport du Mont-Saint-Michel.

Article 2 : La décision du président du Syndicat mixte de la Baie du Mont-Saint-Michel de signer l'avenant n° 5 est annulée en tant qu'elle porte sur les stipulations du sixième alinéa de la clause 2.5 qui approuve les nouveaux tarifs tels qu'ils sont fixés par la grille figurant en annexe 5 à cet avenant.

Article 3 : Le sixième alinéa de la clause 2.5 de l'avenant n° 5 du 10 avril 2015 qui approuve la nouvelle grille tarifaire figurant à l'annexe 5 de cet avenant est annulé. Cette annulation prendra effet le 1^{er} janvier 2016.

Sous réserve des actions contentieuses engagées à la date du présent jugement contre les actes pris sur son fondement, les effets produits par l'alinéa 6 de la clause 2.5 de l'avenant n° 5 antérieurement à la prise d'effet de son annulation sont regardés comme définitifs.

Article 4 : Le syndicat mixte versera à la commune du Mont-Saint-Michel et à la société Sodetour la somme de 2 000 euros chacune en application des dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative et également de l'article R. 761-1 du même code pour ce qui concerne la société Sodetour.

Article 5 : Le surplus des conclusions des parties est rejeté.

Article 6 : Le présent jugement sera notifié à la commune du Mont-Saint-Michel, à la société Sodetour, au Syndicat mixte de la baie du Mont-Saint-Michel et à la Compagnie des parcs et passeurs du Mont-Saint-Michel.