



Rapport de présentation sur le choix du mode de gestion et le principe du recours à une délégation de service public pour la gestion du service public balnéaire

Préambule

Le présent rapport a pour objectif d'éclairer le conseil municipal sur le choix du mode de gestion du service public balnéaire et de présenter les principales caractéristiques quantitatives et qualitatives des missions qui seront confiées aux différents titulaires des sous-traités d'exploitation.

Ce rapport comporte une analyse détaillée du contexte dans lequel s'effectue le choix du mode de gestion, ainsi que les caractéristiques principales du projet et les données économiques et juridiques qui devront figurer dans le contrat envisagé.

I. Rappel du contexte juridique

Pour rappel, contrairement aux métropoles de droit commun, la Métropole Aix-Marseille-Provence ne dispose pas de la compétence d'autorité concessionnaire de l'Etat pour les plages, ainsi que cela résulte des dispositions du 1^{er} alinéa du I de l'article L5218-2 du Code Général des Collectivités Territoriales.

Dans ce cadre, par délibération en date du 10 décembre 2020, le conseil municipal s'est alors prononcé favorablement sur la demande de la commune tendant à faire valoir son droit de priorité auprès de Monsieur le Préfet des Bouches-du-Rhône en vue d'obtenir l'attribution de la concession des plages du Bestouan et de la Grande Mer pour la période du 1^{er} janvier 2023 au 31 décembre 2034.

L'article R 2124-13 du code général de la propriété des personnes publiques autorise le concessionnaire à occuper une partie de l'espace concédé, pour y installer et exploiter des activités destinées à répondre aux besoins du service public balnéaire.

L'article R 2124-14 du code général de la propriété des personnes publiques indique en outre que le concessionnaire peut confier à un ou plusieurs sous-traitants, par des conventions d'exploitation, tout ou partie des activités mentionnées à l'article R 2124-13 ainsi que la perception des recettes correspondantes.

Si la commune choisit de recourir à des sous-traitants, ce sont les articles R 2124-13 et suivants du code général de la propriété des personnes publiques qui définissent les modalités d'attribution de ces sous-traités.

Aussi, ces différentes dispositions autorisent la collectivité à gérer soit en régie soit par le biais d'une concession avec délégation de service public les activités destinées à répondre aux besoins du service public balnéaire.

Lors de la précédente concession, la commune avait opté pour une gestion sous la forme d'une délégation de service public par la délivrance de quatre sous-traités d'exploitation qui arriveront à échéance à la fin de la saison balnéaire 2022.

La commune doit donc attribuer des nouveaux sous-traités d'exploitation afin de répondre aux besoins du service public balnéaire sur les plages de la Grande Mer et du Bestouan.

Dans ce cadre, elle entend poursuivre la gestion de ces derniers par le biais d'une délégation de service public.

A cet égard, il est précisé que Madame le Maire ne pourra signer les sous traités d'exploitation que si et seulement si :

- l'Etat attribue à la Commune la concession des plages du Bestouan et de la Grande Mer, attribution qui devrait intervenir après enquête publique,
- le Préfet donne au Maire son accord sur les projets de convention d'exploitation.

La procédure de délégation de service public envisagée sera donc mise en œuvre sous conditions suspensives d'attribution de la concession par l'Etat à la Commune et d'accord de Monsieur le Préfet sur les termes des projets de conventions d'exploitation.

II. Présentation du service actuel

Lors de la précédente concession des plages, la commune a souhaité confier à plusieurs sous-traitants, par des conventions d'exploitation, l'installation d'équipements et la gestion sur une partie de l'espace concédé d'activités destinées à répondre aux besoins du service public balnéaire.

L'attribution de ces conventions d'exploitation avait été soumise à la procédure de passation organisée par les articles L.1411-1 à L1411-10 et L1411-13 à L.1411-18 du C GCT et par le décret 2006-608 du 26 mai 2006.

A. Description des différents lots sous-traités

a/ Lot numéro 1

Le lot 1 se situe sur la Plage de la Grande Mer, côté droit face à la mer.

La surface du lot est de 506 (cinq cent six) m². Sa longueur (son « linéaire ») est de 39 mètres.

Le lot était affecté à la location de matelas, sièges et parasols, à la restauration et à la vente de rafraichissements.

La période d'exploitation, c'est-à-dire la période durant laquelle les installations nécessaires à l'exploitation du service peuvent être montées et exploitées, avait été fixée à 8 mois (du 15 Mars au 15 Novembre) par l'Etat dans le cadre du Traité de concession entre l'Etat et la Commune.

Le sous-traitant exploitait son activité du 15/03 au 15/11.

La durée du contrat avait été fixée à 12 saisons estivales à partir de la saison 2011.

La collectivité percevait une redevance annuelle tenant compte de l'avantage commercial ainsi consenti à l'exploitant.

Cette redevance comprenait une part fixe et une part variable.

La part fixe était d'un montant annuel minimum de 35 euros par m².

La part variable est de 1.5 %, exprimée en pourcentage du Chiffre d'Affaires réalisé au cours de l'année civile précédant celle du paiement de la redevance.

b/Lot numéro 2

Le lot 2 se situe sur la Plage de la Grande Mer, côté gauche face à la mer.

La surface du lot est de 450 (quatre cent cinquante) m². Sa longueur (son « linéaire ») est de 35 (trente-cinq) mètres.

Le lot était affecté à la location de matelas, sièges et parasols, à la restauration, à la vente de rafraichissements et l'organisation de 4 animations nocturnes.

La période d'exploitation, c'est-à-dire la période durant laquelle les installations nécessaires à l'exploitation du service peuvent être montées et exploitées, avait été fixée à 8 mois (du 15 Mars au 15 Novembre) par l'Etat dans le cadre du Traité de concession entre l'Etat et la Commune.

Le sous-traitant exploitait son activité du 15/04 au 15/10.

La durée du contrat avait été fixée à 12 saisons estivales à partir de la saison 2011.

La collectivité percevait une redevance annuelle tenant compte de l'avantage commercial ainsi consenti à l'exploitant.

Cette redevance comprenait une part fixe et une part variable.

La part fixe était d'un montant annuel minimum de 35 euros par m².

La part variable est de 2 %, exprimée en pourcentage du Chiffre d'Affaires réalisé au cours de l'année civile précédant celle du paiement de la redevance.

c/ Lot numéro 3

Le lot 3 se situe sur la Plage du Bestouan, il se décompose en deux parties.

Partie 1 location de matelas, sièges et parasols : Côté droit face à la mer.

Partie 2 Restauration et vente de rafraichissements : Côté gauche face à la mer.

La surface totale du lot est de 183 (cent quatre-vingt-trois) m². Sa longueur (son « linéaire ») est de 20 mètres.

Le lot était affecté à la location de matelas, sièges et parasols, à la restauration, à la vente de rafraichissements et l'organisation de 4 animations nocturnes.

La période d'exploitation, c'est-à-dire la période durant laquelle les installations nécessaires à l'exploitation du service peuvent être montées et exploitées, avait été fixée à 8 mois (du 15 Mars au 15 Novembre) par l'Etat dans le cadre du Traité de concession entre l'Etat et la Commune.

Le sous-traitant exploitait son activité du 15/03 au 15/11.

La durée du contrat avait été fixée à 12 saisons estivales à partir de la saison 2011.

La collectivité percevait une redevance annuelle tenant compte de l'avantage commercial ainsi consenti à l'exploitant.

Cette redevance comprenait une part fixe et une part variable.

La part fixe était d'un montant annuel minimum de 35 euros par m².

La part variable est de 2 %, exprimée en pourcentage du Chiffre d'Affaires réalisé au cours de l'année civile précédant celle du paiement de la redevance.

d/ Lot numéro 4

Le lot 4 se situe sur la Plage de la Grande Mer, côté gauche face à la mer.

La surface totale du lot est de 120 (cent vingt) m². Sa longueur (son « linéaire ») est de 16 mètres.

Le lot devra être affecté à un service d'activités nautiques non motorisées, l'exploitant de ce lot offrira aux usagers la possibilité de pratiquer une activité de pédalo sur un plan d'eau balisé

La période d'exploitation, c'est-à-dire la période durant laquelle les installations nécessaires à l'exploitation du service peuvent être montées et exploitées, avait été fixée à 8 mois (du 15 Mars au 15 Novembre) par l'Etat dans le cadre du Traité de concession entre l'Etat et la Commune.

La collectivité percevait une redevance annuelle tenant compte de l'avantage commercial ainsi consenti à l'exploitant.

La redevance était d'un montant annuel de 25 euros par m².

III. Présentation des différentes solutions de gestion possibles

Le code général de la propriété des personnes publiques autorise la collectivité à gérer soit en régie soit par le biais d'une concession avec délégation de service public les activités destinées à répondre aux besoins du service public balnéaire.

La gestion en régie peut prendre 3 formes qui se distinguent les unes des autres par une plus ou moins grande autonomie du service public par rapport à la personne publique.

La régie directe

Lorsque le service est assuré en régie directe, la personne publique prend directement en charge l'activité dans le cadre de ses services, avec ses moyens financiers, techniques et humains.

Le service public en régie n'a pas de personnalité juridique propre, distincte de la collectivité dont il dépend, ni d'autonomie financière.

Ce mode de gestion est à écarter car il concerne uniquement les services publics administratifs (SPA) et non les services publics à caractère industriel et commercial (SPIC), lesquels ne peuvent être gérés qu'en régie dotée de la seule autonomie financière ou par une régie dotée de la personnalité morale avec autonomie financière, conformément aux articles L.1412-1 et L.2221-4 du CGCT.

La régie dotée de la seule autonomie financière

Là encore, l'activité est assurée par les services de la collectivité publique. Cette régie créée par délibération de l'assemblée délibérante (fixation des statuts et des moyens mis à disposition) est placée sous l'autorité de la commune mais doit disposer d'un budget spécial annexé au budget général (art. L2221-11 du CGCT).

Ici, l'essentiel des décisions restent du ressort de l'organe délibérant de la collectivité publique.

L'avantage de maîtriser le service s'efface toutefois devant les inconvénients liés au poids d'une gestion entièrement publique et du risque, notamment financier, exclusivement assumé par la collectivité publique. De plus, le choix de ce mode de gestion supposerait que la commune dispose de

compétences techniques et se dote d'une organisation permettant la prise en charge du service concerné.

La régie dotée de la personnalité morale et de l'autonomie financière

Le recours à une « régie personnalisée » supposerait la création par l'assemblée délibérante de la commune, d'un établissement public juridiquement distinct de cette dernière. Cet établissement public (en l'occurrence un EPIC compte tenu du service public concerné) se verrait confier des missions de contrôle et/ou d'exploitation du service public, dans les limites posées par les statuts (adoptés par la commune de Cassis).

En choisissant ce mode de gestion, la commune n'assumerait qu'indirectement les risques liés à l'exploitation du service public concerné. Il s'agit là d'un mode de gestion intermédiaire entre la régie directe et la gestion externalisée : la gestion de l'activité n'est pas « intégrée » à la collectivité de rattachement comme dans les autres types de régie, mais elle n'est pas non plus totalement déléguée à une personne juridique distincte comme dans le cadre d'un contrat de la commande publique.

Aussi, pour conclure, la commune a intérêt à ne pas gérer directement les activités en rapport avec l'exploitation de la plage. Leur délégation à des professionnels permet en revanche de favoriser une diversité de styles et de prestations adaptées à la très large gamme d'utilisateurs qui fréquente la plage, sans alourdir inconsidérément le budget de fonctionnement des services municipaux.

La gestion directe en régie ne paraît pas opportune pour des activités de restauration, de location de matelas et de pédalos. La gestion des établissements de bains nécessite un savoir-faire spécifique, le personnel communal n'est pas formé à ce type de missions et enfin la formule de délégation de service public est celle qui répondra au mieux aux attentes des utilisateurs.

La commune opte donc pour que la gestion du service public balnéaire soit gérée sous la forme d'une concession avec délégation de service public.

IV. Présentation des principaux éléments du contrat envisagé

A. Missions confiées aux sous-traitants

Les sous-traitants auront pour mission d'exercer des activités liées au service public de bains de mer.

Ces activités doivent avoir un rapport direct avec l'exploitation de la plage et être compatibles avec le maintien de l'usage libre et gratuit des plages, les impératifs de préservation des sites et paysages du littoral et des ressources biologiques ainsi qu'avec la vocation des espaces terrestres avoisinants.

B. Description des lots

La commune a déterminé 4 lots à exploiter, numérotés de 1 à 4.

Les lots 1,2 et 4 sont situés sur la plage de la Grande Mer et le lot 3 sur la plage du Bestouan.

Pour la plage de la grande Mer deux des trois lots sous-traités concernent des activités de location de matelas, sièges et parasols ainsi que des activités concourant au confort du baigneur s'agissant de restauration, de vente de rafraichissements, d'accueil du public. Des animations nocturnes pourront également être organisées.

Ces lots, numérotés 1 et 2, seront confiés à des exploitants-plagistes.

Le lot 1 se situe sur la Plage de la Grande Mer, côté droit face à la mer.

Le lot aura pour surface maximale 500 (cinq cent) m² et sa longueur maximale sera de 39 mètres.

Le lot 2 se situe sur la Plage de la Grande Mer, côté gauche face à la mer.

Le lot aura pour surface maximale 450 (quatre cent cinquante) m² et sa longueur maximale sera de 35 (trente-cinq) mètres.

Pour la plage du Bestouan, le lot qui y sera sous-traité concerne également des activités de location de matelas, sièges et parasols ainsi que des activités concourant au confort du baigneur s'agissant de restauration, vente de rafraichissements et accueil du public.

Ce lot, numéroté 3 sera confié à un exploitant-plagiste.

Sa surface totale maximale sera de 183 (cent quatre-vingt-trois) m² et sa longueur maximale (son « linéaire ») sera de 20 mètres.

Le dernier lot, lot numéro 4, sera sous-traité sur la plage de la Grande Mer pour un service d'activités nautiques non motorisées, l'exploitant de ce lot offrira aux usagers la possibilité de pratiquer une activité de pédalo sur un plan d'eau balisé.

C. Rapports avec les usagers

Le sous-traitant fera son affaire personnelle de tous risques et litiges pouvant résulter de son exploitation afin que la responsabilité tant de la commune que de l'Etat ne puisse être recherchée.

D. Durée du contrat, période d'exploitation, obligations générales de l'exploitant

La durée de la concession des plages du Bestouan et de la Grande Mer sera fixée par les services de l'Etat. Elle ne pourra pas être supérieure à 12 ans.

La durée des sous-traité d'exploitation sera fixée au regard des investissements qui seront réalisés par les sous-traitants pour réaliser leur structure ou acquérir les équipements nécessaires à leur activité.

La durée des sous-traités ne pourra excéder celle de la concession des plages.

Le sous-traitant de plage peut être une personne morale de droit privé, ou une personne physique ainsi que, le cas échéant, un groupe de personnes physiques détenant en indivision les équipements ou installations de plage et limité aux conjoints ou aux personnes unies par un pacte civil de solidarité ainsi qu'à leurs ascendants et descendants directs.

Lorsque le sous-traitant de plage est une personne morale de droit privé, il désigne une personne physique responsable de l'exécution de la convention d'exploitation. S'il s'agit d'une entité dont le capital est réparti en parts ou actions, elle informe le concessionnaire et le préfet dans un délai d'un mois de toute modification dans son actionariat ayant pour effet une modification du contrôle au sens de l'article L. 233-3 du code de commerce.

Lorsque le sous-traitant de plage est un groupe de personnes physiques, ce dernier désigne, en son sein, une personne responsable de l'exécution de la convention d'exploitation.

La commune pourra préciser dans la convention d'exploitation de plage que le sous-traitant de plage, personne physique, peut transférer la convention d'exploitation à son conjoint ou à la personne à laquelle il est lié par un pacte civil de solidarité ou à l'un de ses descendants ou ascendants pour la durée de la convention restant à courir. Tout transfert doit faire l'objet d'un accord préalable du concessionnaire.

La convention d'exploitation peut également prévoir qu'en cas de décès du sous-traitant de plage personne physique, son conjoint, ses ascendants et descendants peuvent, dans un délai de six mois et à condition d'en faire la demande au concessionnaire, s'entendre pour transférer à l'un ou plusieurs d'entre eux la convention d'exploitation pour la durée restant à courir. Faute d'accord entre eux, à l'issue de ce délai, le concessionnaire déclare la vacance de la convention d'exploitation.

La convention d'exploitation précise que la commune, dans tous les cas nécessitant son accord, dispose d'un délai de deux mois pour faire connaître son assentiment. L'absence de réponse dans ce délai vaut accord.

La commune informe le préfet de toute modification de la convention d'exploitation initiale et, le cas échéant, de son refus du changement sollicité en vertu des alinéas précédents par le sous-traitant ou ses ayants droit.

Les sous-traités mentionneront qu'ils ne sont pas constitutifs de droit réel au sens des articles L. 2122-5 à L. 2122-14.

Les sous-traités n'entrent pas dans la définition du bail commercial énoncée aux articles L. 145-1 à L. 145-3 du code de commerce et ne confèrent pas la propriété commerciale à leurs titulaires.

Les sous-traitants éventuels prendront le domaine public concédé dans l'état où il se trouve le jour de la signature des sous-traités.

Il ne peut réclamer d'indemnité ni à la commune ni à l'Etat en cas de modification de l'état de la plage ou de dégâts occasionnés aux installations du fait de l'action de la mer ou d'autres phénomènes naturels.

La mise en œuvre, par le Préfet ou la Commune, des mesures indispensables à la conservation du domaine public n'ouvre pas droit à indemnité au profit du titulaire.

Les sous-traités comporteront une clause prévoyant, en cas de résiliation pour un motif d'intérêt général, l'indemnisation des investissements non encore amortis. L'amortissement est réputé effectué par annuités égales pendant la durée normale d'utilisation.

Les sous-traités peuvent être résiliés sans indemnité à la charge du concessionnaire par décision motivée de ce dernier, après mise en demeure et après que le sous-traitant a été mis en mesure de présenter ses observations, en cas de manquement du sous-traitant à ses obligations, et notamment :

- En cas de non-respect des stipulations de la convention d'exploitation, notamment des clauses financières ;
- En cas d'infraction aux lois et règlements en vigueur, notamment à la réglementation générale relative à l'occupation du domaine public maritime, à l'urbanisme, à la construction, à la protection des sites et à la sécurité, l'hygiène et la salubrité ;

- Si l'emplacement de la convention d'exploitation est resté inexploité ou insuffisamment exploité, au regard des conditions de délivrance de la convention, pendant une période d'un an ;
- En cas de non-démontage de l'installation à la date prévue dans la concession, lorsque le sous-traitant ne bénéficie pas d'une autorisation annuelle spéciale ;
- En cas de non-respect de la durée minimale d'ouverture annuelle de quarante-huit semaines, lorsque le sous-traitant bénéficie d'une autorisation annuelle spéciale.

Pendant toute la durée des sous-traités, les sous-traitants seront obligés de se conformer à tous les règlements, arrêtés, injonctions administratives, et à exécuter à leurs seuls frais, risques et périls, tous travaux en résultant, de manière à ce que les lieux soient adaptés à leur destination.

Le sous-traitant ne peut en aucune manière outrepasser les limites de la concession attribuée.

Il sera tenu d'assurer quotidiennement le nettoyage de l'emplacement qui lui a été attribué en exploitation.

En dehors des périodes d'exploitation qui seront inférieures ou égales à huit mois, les sous-traitants seront tenus de laisser le libre accès au public sur la portion de plage qui leur sera sous-traitée.

Dès la fin de la période d'exploitation saisonnière, les sous-traitants seront tenus de retirer, lorsqu'elles existent, les installations mobiles ou démontables implantées sur le lot dont ils sont attributaires.

En dehors des prescriptions en matière de sécurité, d'hygiène et de bruit, des prescriptions urbanistiques et environnementales très strictes seront détaillées dans le document programme.

Les installations projetées dans le cadre des activités de restauration et de location de matelas devront être démontables ou transportables et ne présenter aucun élément de nature à les ancrer durablement au sol. Les équipements et installations implantés devront être conçus de manière à permettre en fin de concession, un retour du site à l'état initial. Leur localisation et leur aspect doivent respecter le caractère des sites et ne pas porter atteinte aux milieux naturels. Le délégataire devra se conformer à la réglementation sur l'accessibilité des personnes handicapées ou à mobilité réduite.

E. Tarif et redevance

La redevance versée par les sous-traitants sera négociée avec les candidats admis à présenter une offre. La négociation tiendra compte de la redevance demandée par les services de l'Etat, des coûts induits supportés par la Commune qui peuvent légalement être mis à la charge des exploitants, et des investissements consentis par les exploitants pour l'aménagement des lots de plage.

L'exploitant sera autorisé à percevoir les tarifs pour les activités qu'il exploitera.

F. Contrôle de la Collectivité

Les sous-traitants adresseront chaque année à la commune un rapport qui comportera notamment les comptes financiers tant en investissement qu'en fonctionnement afférent à la convention d'exploitation de la plage, ainsi qu'une analyse du fonctionnement de cette convention, en particulier au regard de l'accueil du public et de la préservation du domaine.