

**TRIBUNAL ADMINISTRATIF
DE NICE**

N° 2500316

RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

PRÉFET DES ALPES-MARITIMES

AU NOM DU PEUPLE FRANÇAIS

Mme Duroux
Rapporteure

Le tribunal administratif de Nice

Mme Guilbert
Rapporteure publique

(6ème chambre)

Audience du 30 septembre 2025
Décision du 21 octobre 2025

C

Vu la procédure suivante :

Par un déféré et des mémoires enregistrés le 21 janvier 2025, le 14 mars 2025 et le 1^{er} avril 2025, le préfet des Alpes-Maritimes demande au tribunal d'annuler le sous-traité d'exploitation de l'établissement balnéaire E, lots n° 5 et 6, de la plage des Sablettes, conclu entre la commune de Menton et M. T. le 23 mai 2024.

Il soutient que :

- la procédure d'analyse des candidatures est irrégulière dès lors que la candidature de du groupement attributaire, représenté par M. M., n'a pas fait l'objet d'un examen suffisant, en particulier s'agissant de ses capacités financières et économiques en l'absence de caution bancaire ou équivalente, méconnaissant ainsi les dispositions de l'article R. 3123-21 du code de la commande publique ;
- elle méconnaît les dispositions de l'article R. 3123-20 du code de la commande publique et porte ainsi atteinte au principe d'égalité de traitement entre les candidats.

Par des mémoires en défense, enregistrés le 3 février 2025 et le 19 mars 2025, la commune de Menton, représentée par Me de Premare, conclut au rejet du déféré et à ce que la somme de 3 000 euros soit mise à la charge de l'Etat au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Elle fait valoir que :

- le déféré est irrecevable pour tardiveté ;
- les moyens soulevés par le préfet des Alpes-Maritimes ne sont pas fondés.

Par des mémoires en défense enregistrés le 17 mars 2025 et le 9 avril 2025, M. T. et la SAS La French Plage, représentés par Me Orlandini, concluent, à titre principal, au rejet du déféré, à titre subsidiaire, à ce que l'annulation éventuelle soit prononcée avec effet différé, et à ce que la somme de 3 000 euros soit mise à la charge de l'Etat au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Ils font valoir que :

- le déféré est tardif ;
- les moyens soulevés par le préfet des Alpes-Maritimes ne sont pas fondés.

Par ordonnance du 23 avril 2025, la clôture d'instruction a été prononcée le même jour.

Vu les autres pièces du dossier.

Vu :

- le code de la commande publique ;
- 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 Duroux, première conseillère ;
- les conclusions de Mme Guilbert, rapporteure publique ;
- et les observations de M. G., représentant le préfet des Alpes-Maritimes, Me de Premare, représentant la commune de Menton, et de Me Orlandini, représentant M. M..

Une note en délibéré présentée pour la commune de Menton a été enregistrée le 1^{er} octobre 2025.

Considérant ce qui suit :

1. Par un avis de concession publié le 2 octobre 2023, la commune de Menton a lancé une procédure de délégation de service public pour l'exploitation de lots balnéaires sur le domaine public maritime de la plage des Sablettes. Par une délibération du 27 septembre 2023, le conseil municipal a approuvé le choix de M. M. comme délégataire pour les lots n° 5 et 6 et un sous-traité d'exploitation a été signé le 23 mai 2024 pour une durée de 12 ans. Par le présent déféré, le préfet des Alpes-Maritimes demande au tribunal d'annuler le sous-traité d'exploitation de l'établissement balnéaire E, lots n° 5 et 6, de la plage des Sablettes, conclu entre la commune de Menton et M. M. le 23 mai 2024.

Sur la fin de non-recevoir tirée de la tardiveté du déféré préfectoral :

2. Aux termes de l'article L. 2131-2 du code général des collectivités territoriales :
« I.- Sont transmis au représentant de l'Etat dans le département ou à son délégué dans l'arrondissement, dans les conditions prévues au II : / (... / 4° Les conventions relatives aux emprunts, les marchés et les accords-cadres d'un montant au moins égal à un seuil défini par décret, les marchés de partenariat ainsi que les contrats de concession, dont les délégations de service public, et les concessions d'aménagement ; (...) ». Aux termes de l'article L. 2131-6 du

même code : « *Le représentant de l'Etat dans le département défère au tribunal administratif les actes mentionnés à l'article L. 2131-2 qu'il estime contraires à la légalité dans les deux mois suivant leur transmission. (...)* ».

3. Lorsque la transmission de l'acte au représentant de l'Etat, faite en application de l'article L. 2131-2 du code général des collectivités territoriales, ne comporte pas le texte intégral de cet acte ou n'est pas accompagnée des documents annexes nécessaires pour mettre celui-ci à même d'en apprécier la portée et la légalité, il appartient au représentant de l'Etat de demander à l'autorité communale, dans le délai de deux mois de la réception de l'acte transmis, de compléter cette transmission. Dans ce cas, le délai de recours de deux mois imparti au représentant de l'Etat par le 1er alinéa de l'article L. 2131 6 du code général des collectivités territoriales court, soit à compter de la réception du texte intégral de l'acte ou des documents annexes réclamés, soit de la décision explicite ou implicite par laquelle la collectivité territoriale refuse de compléter la transmission initiale. Quand la transmission au préfet de l'acte d'une collectivité locale comporte tous les éléments permettant d'en apprécier la légalité, une demande de renseignements complémentaires adressée par le préfet ne peut avoir pour effet de prolonger le délai dont il dispose pour saisir le tribunal administratif.

4. Il résulte de l'instruction que la commune de Menton a, le 24 mai 2024, transmis au service chargé du contrôle de légalité le sous-traité d'exploitation des lots n° 5 et 6. Le préfet des Alpes-Maritimes a sollicité, le 4 juillet 2024, soit dans le délai de recours contentieux, la communication, en premier lieu, du compte d'exploitation prévisionnel établi sur la totalité de la durée du contrat, soit douze ans, comprenant un prévisionnel d'exploitation, indiquant notamment le chiffre d'affaires ainsi que les charges d'exploitation sur la totalité de la durée du contrat et le programme d'investissement ainsi que le tableau d'amortissement desdits investissements sur la totalité de la durée du contrat, en deuxième lieu, le rapport d'analyse des offres finales, en troisième lieu, une lettre de candidature indiquant expressément l'identité du mandataire du groupement d'entreprises, en quatrième lieu, une attestation d'assurance de responsabilité civile professionnelle en cours de validité et en dernier lieu, toutes pièces justifiant que M. M. dispose d'une capacité financière équivalente à une caution émanant d'un établissement bancaire.

5. Dès lors que la lettre de candidature indiquant expressément l'identité du mandataire du groupement d'entreprises candidat, exigée par l'article 4.1 du règlement de la consultation, présentait un caractère nécessaire pour permettre au préfet d'apprécier la légalité du sous-traité d'exploitation litigieux, la demande de communication de ces pièces adressée le 4 juillet 2024 a régulièrement interrompu le délai de recours, qui a recommencé à courir le 6 septembre 2024, date à laquelle la commune a répondu à cette demande de pièces. Le 23 octobre 2024, alors que le délai de recours n'était pas expiré, le préfet a notifié à la commune de Menton une lettre d'observations valant recours gracieux qui a été expressément rejeté par la commune, déclenchant un nouveau délai de recours qui n'était pas expiré le 21 janvier 2025, date à laquelle le présent déféré a été enregistré.

6. Par suite, la fin de non-recevoir tirée de la tardiveté du déféré préfectoral doit être écartée.

Sur les conclusions en contestation de la validité du sous-traité d'exploitation des lots n° 5 et 6 :

7. Aux termes de l'article L. 1411-1 du code général des collectivités territoriales : *« Les collectivités territoriales, leurs groupements ou leurs établissements publics peuvent confier la gestion d'un service public dont elles ont la responsabilité à un ou plusieurs opérateurs économiques par une convention de délégation de service public définie à l'article L. 1121-3 du code de la commande publique préparée, passée et exécutée conformément à la troisième partie de ce code »*. Aux termes de l'article L. 3 du code de la commande publique : *« Les acheteurs et les autorités concédantes respectent le principe d'égalité de traitement des candidats à l'attribution d'un contrat de la commande publique. Ils mettent en œuvre les principes de liberté d'accès et de transparence des procédures, dans les conditions définies dans le présent code. / Ces principes permettent d'assurer l'efficacité de la commande publique et la bonne utilisation des deniers publics »*.

8. Indépendamment des actions dont disposent les parties à un contrat administratif et des actions ouvertes devant le juge de l'excès de pouvoir contre les clauses réglementaires d'un contrat ou devant le juge du référé contractuel sur le fondement des articles L. 551-13 et suivants du code de justice administrative, tout tiers à un contrat administratif susceptible d'être lésé dans ses intérêts de façon suffisamment directe et certaine par sa passation ou ses clauses est recevable à former devant le juge du contrat un recours de pleine juridiction contestant la validité du contrat ou de certaines de ses clauses non réglementaires qui en sont divisibles. Cette action devant le juge du contrat est également ouverte aux membres de l'organe délibérant de la collectivité territoriale ou du groupement de collectivités territoriales concerné ainsi qu'au représentant de l'Etat dans le département dans l'exercice du contrôle de légalité. Si le représentant de l'État dans le département et les membres de l'organe délibérant de la collectivité territoriale ou du groupement de collectivités territoriales concerné, compte tenu des intérêts dont ils ont la charge, peuvent invoquer tout moyen à l'appui du recours ainsi défini, les autres tiers ne peuvent invoquer que des vices en rapport direct avec l'intérêt lésé dont ils se prévalent ou ceux d'une gravité telle que le juge devrait les relever d'office. Le tiers agissant en qualité de concurrent évincé de la conclusion d'un contrat administratif ne peut ainsi, à l'appui d'un recours contestant la validité de ce contrat, utilement invoquer, outre les vices d'ordre public, que les manquements aux règles applicables à la passation de ce contrat qui sont en rapport direct avec son éviction.

9. Saisi par un tiers, dans les conditions définies ci-dessus, de conclusions contestant la validité du contrat ou de certaines de ses clauses, il appartient au juge du contrat, après avoir vérifié que l'auteur du recours autre que le représentant de l'État dans le département ou qu'un membre de l'organe délibérant de la collectivité territoriale ou du groupement de collectivités territoriales concerné se prévaut d'un intérêt susceptible d'être lésé de façon suffisamment directe et certaine et que les irrégularités qu'il critique sont de celles qu'il peut utilement invoquer, lorsqu'il constate l'existence de vices entachant la validité du contrat, d'en apprécier l'importance et les conséquences. Ainsi, il lui revient, après avoir pris en considération la nature de ces vices, soit de décider que la poursuite de l'exécution du contrat est possible, soit d'inviter les parties à prendre des mesures de régularisation dans un délai qu'il fixe, sauf à résilier ou résoudre le contrat. En présence d'irrégularités qui ne peuvent être couvertes par une mesure de régularisation et qui ne permettent pas la poursuite de l'exécution du contrat, il lui revient de prononcer, le cas échéant avec un effet différé, après avoir vérifié que sa décision ne portera pas une atteinte excessive à l'intérêt général, soit la résiliation du contrat, soit, si le contrat a un contenu illicite ou s'il se trouve affecté d'un vice de consentement ou de tout autre vice d'une particulière gravité que le juge doit ainsi relever d'office, l'annulation totale ou partielle de celui-ci. Il peut enfin, s'il en est saisi, faire droit, y compris

lorsqu'il invite les parties à prendre des mesures de régularisation, à des conclusions tendant à l'indemnisation du préjudice découlant de l'atteinte à des droits lésés.

En ce qui concerne la procédure de passation du sous-traité d'exploitation :

10. En premier lieu, aux termes de l'article L. 1411-5 du code général des collectivités territoriales : « *I.- Une commission analyse les dossiers de candidature et dresse la liste des candidats admis à présenter une offre après examen de leurs garanties professionnelles et financières, de leur respect de l'obligation d'emploi des travailleurs handicapés prévue aux articles L. 5212-1 à L. 5212-4 du code du travail et de leur aptitude à assurer la continuité du service public et l'égalité des usagers devant le service public. (...)* ». Aux termes de l'article L. 3123-19 du code de la commande publique : *Après examen des capacités et aptitudes des candidats, l'autorité concédante élimine les candidatures incomplètes ou irrecevables et dresse la liste des candidats admis à participer à la suite de la procédure de passation du contrat de concession* ». Aux termes de l'article L. 3123-20 du même code : « *Est irrecevable une candidature présentée par un candidat qui ne peut participer à la procédure de passation en application des articles L. 3123-1 à L. 3123-14, L. 3123-16 et L. 3123-17 ou qui ne possède pas les capacités ou les aptitudes exigées en application de la présente section* ». Aux termes de l'article R. 3123-1 de ce code : « *L'autorité concédante vérifie les conditions de participation relatives aux capacités et aux aptitudes des candidats nécessaires à la bonne exécution du contrat de concession* ». Enfin, aux termes de l'article R. 3123-20 du même code : « *Avant de procéder à l'examen des candidatures, l'autorité concédante qui constate que manquent des pièces ou informations dont la production était obligatoire conformément aux dispositions des articles R. 3123-1 à R. 3123-8 et aux articles R. 3123-16 à R. 3123-19 peut demander aux candidats concernés de compléter leur dossier de candidature dans un délai approprié. Elle informe alors les autres candidats de la mise en œuvre de la présente disposition* ».

11. Le préfet soutient que la candidature présentée par M. M., attributaire des lots n° 5 et 6, n'a pas fait l'objet d'un examen suffisant, en particulier s'agissant de ses capacités financières et économiques en l'absence de caution bancaire ou équivalente. Il résulte du tableau d'analyse des candidatures du 19 avril 2023 que l'ensemble des éléments sollicités par le règlement de concession pour l'appréciation de l'habilitation à exercer l'activité professionnelle, des capacités économiques et financières et des références professionnelles et des capacités techniques ont fait l'objet d'une analyse dans une colonne dédiée et un avis de « conformité » a également été attribué. Toutefois, il résulte de l'instruction que l'article 4.1 du règlement de consultation prévoit que le dossier de candidature doit comporter une caution bancaire ou équivalente. Il résulte également de l'instruction que le dossier de candidature de M. M. ne comportait qu'une lettre d'engagement de cautionnement personnel établie par M. J. M., ainsi qu'un document émanant de la Caisse d'Epargne indiquant la souscription d'un prêt d'un montant de 343 600 euros par M. T.. Or, ces deux documents ne constituent pas une caution bancaire ni son équivalent. En l'absence de production de cette pièce exigée par le règlement de consultation, l'autorité concédante n'a pu vérifier les capacités financières et économiques, nécessaires à l'exécution du sous-traité d'exploitation, de la candidature de M. M. qui présentait ainsi un caractère incomplet, de sorte que ce dernier ne pouvait être admis à participer à la suite de la procédure de passation du contrat de concession. Dans ces conditions, l'autorité concédante a méconnu les dispositions de l'article R. 3123-20 du code de la commande publique.

12. En second lieu, aux termes de l'article R. 3123-21 du code de la commande publique : « *Ne sont pas admis à participer à la suite de la procédure de passation du contrat de concession : / 1° Les candidats qui produisent une candidature incomplète, le cas échéant après mise en œuvre des dispositions de l'article R. 3123-20, ou contenant de faux renseignements ou documents ; / 2° Les candidats qui produisent une candidature irrecevable* ».

13. Le règlement de la consultation prévu par une autorité concédante pour la passation d'un contrat de concession est obligatoire dans toutes ses mentions. L'autorité concédante ne peut, dès lors, attribuer ce contrat à un candidat qui ne respecte pas une des exigences imposées par ce règlement, sauf si cette exigence se révèle manifestement dépourvue de toute utilité pour l'examen des candidatures ou des offres.

14. Le vice entachant la procédure de passation du contrat et consistant à retenir une société dont la candidature ou l'offre aurait dû être écartée comme incomplète, ne s'oppose pas nécessairement à la poursuite de l'exécution du contrat conclu avec cette société. Il incombe au juge saisi d'une contestation de la validité du contrat, au regard de l'importance et les conséquences du vice, d'apprécier les suites qu'il doit lui donner.

15. Si le préfet des Alpes-Maritimes soutient que M. M. a été invité par l'autorité concédante à compléter son dossier, contrairement à la SARL Mondus Sapore et à la SARL L'Hélios, il résulte de l'instruction, en particulier des tableaux d'analyse des offres et du procès-verbal de la commission de délégation de service public du 16 mai 2023, que les dossiers de candidatures de deux sociétés comportaient plusieurs non-conformités au regard des exigences requises par le règlement de consultation, ce qui faisait obstacle, en tout état de cause, à ce que l'autorité concédante attribue le sous-traité d'exploitation litigieux à l'une ou l'autre de ces deux sociétés. Par suite, le moyen tiré de ce que ces deux sociétés n'auraient pas été invitées à compléter leur dossier, en méconnaissance de l'article R. 3123-20 du code de la commande publique, est inopérant et doit être écarté.

16. Il résulte de ce qui a été dit au point 11 que la procédure de passation du sous-traité d'exploitation pour les lots n° 5 et 6 est entachée d'une irrégularité qui a méconnu le principe d'égalité de traitement des candidats.

En ce qui concerne les conséquences de l'irrégularité relevée sur la validité du sous-traité d'exploitation :

17. La méconnaissance du principe d'égalité de traitement des candidats, qui n'affecte ni le consentement de la personne publique ni la licéité du contenu du sous-traité d'exploitation litigieux, ne justifie pas l'annulation de celui-ci en l'absence de circonstances particulières tenant notamment à une volonté de la personne publique de favoriser un candidat. En revanche, par sa particulière gravité et en l'absence de régularisation possible, le vice entachant le sous-traité d'exploitation litigieux fait obstacle à la poursuite de son exécution et justifie sa résiliation, laquelle n'est pas de nature à porter une atteinte excessive à l'intérêt général, sans qu'il soit nécessaire d'assortir cette mesure d'un effet différé.

Sur les frais liés au litige :

18. Les dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative font obstacle à ce que les sommes demandées par la commune de Menton, M. M. et la SAS La

French Plage soient mises à la charge de l'Etat, qui n'est pas la partie perdante dans la présente instance.

D E C I D E :

Article 1^{er} : Le sous-traité d'exploitation de l'établissement balnéaire E, lots n° 5 et 6, de la plage des Sablettes, conclu entre la commune de Menton et M. T. le 23 mai 2024 est résilié.

Article 2 : Les conclusions présentées par la commune de Menton, M. M. et la SAS La French Plage sur le fondement de l'article L. 761-1 du code de justice administrative sont rejetées.

Article 3 : Le présent jugement sera notifié au préfet des Alpes-Maritimes, à la commune de Menton, à M. T. et à la SAS La French Plage.

Délibéré après l'audience du 30 septembre 2025, à laquelle siégeaient :

Mme Pouget, présidente,
Mme Duroux, première conseillère,
Mme Bossuet, conseillère,
assistés de M. de Thillot, greffier.

Rendu public par mise à disposition au greffe le 21 octobre 2025.

La rapporteure,

La présidente,

G. DUROUX

M. POUGET

Le greffier,

J-Y DE THILLOT

La République mande et ordonne au préfet des Alpes-Maritimes en ce qui le concerne ou à tous commissaires de justice à ce requis en ce qui concerne les voies de droit commun, contre les parties privées, de pourvoir à l'exécution de la présente décision.

Pour expédition conforme,
Pour le greffier en chef
Ou par délégation, le greffier