

**TRIBUNAL ADMINISTRATIF
DE NICE**

N°2500317

RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

PRÉFET DES ALPES-MARITIMES

AU NOM DU PEUPLE FRANÇAIS

Juge des référés

Le juge des référés

Ordonnance du 12 février 2025

C

Vu la procédure suivante :

Par une requête, enregistré le 21 janvier 2025, le préfet des Alpes-Maritimes demande au juge des référés d'ordonner la suspension de l'exécution du sous-traité d'exploitation de l'établissement balnéaire E, lots n°5 et 6, de la plage artificielle des Sablettes, conclu entre la commune de Menton et M. M., le 23 mai 2024 ;

Le préfet soutient :

- que la candidature de M. M. n'a pas fait l'objet d'un examen suffisant de ses capacités et de ses aptitudes ; que l'analyse de sa candidature est entachée d'une insuffisance manifeste s'agissant de l'appréciation de ses capacités et techniques ; que la commune de Menton est dans l'incapacité de démontrer que la société retenue dispose des capacités suffisantes pour la bonne exécution du contrat en méconnaissance des articles L.3, L.1411-5, L.3123-18, R.3123-1 du code de la commande publique ; que dans le tableau d'analyse des candidatures ne figurent, pour l'appréciation des capacités économiques et financières et des capacités techniques et professionnelles de M. M. que «OK » ou des mentions succinctes qui ne caractérisent pas une véritable analyse telles que « conformité » ;
- que la commune a demandé à M. M. de compléter son dossier de candidature et n'a pas adressé la même demande aux autres candidats, dont les dossiers étaient également incomplets, la SARL M. et la société L. ; que la commune a ainsi méconnu le principe de l'égalité de traitement entre les candidats ;
- que la candidature de M. Thibaut M. a été admise alors même qu'elle était incomplète et donc irrégulière, dès lors que n'était pas produit l'attestation d'assurance de responsabilité civile en cours de validité et que les éléments transmis permettant d'apprécier les capacités financières de la caution, M. M..

Par un mémoire en défense, enregistré le 2 février 2025, la commune de Menton, représentée par Me de P. conclut au rejet du déféré-suspension du préfet des Alpes-Maritimes et à ce qu'une 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.

La commune soutient que :

- La requête est tardive dès lors que la demande du préfet des Alpes-Maritimes, en date du 4 juillet 2024, de communication de pièces complémentaires était injustifiée, les pièces ayant déjà été communiquées ou, s'agissant du compte prévisionnel d'exploitation, ne faisaient pas partie des documents demandés aux candidats et en tout état de cause ce compte prévisionnel n'avait pas à être communiqué au contrôle de légalité ;
- Le moyen articulé par le préfet des Alpes-Maritimes et tenant à l'insuffisance de l'examen des candidatures n'est pas de nature à créer un doute sérieux sur la légalité du sous-traité contesté ; si l'autorité concédante est tenue de procéder à une analyse des candidatures, elle n'est soumise à aucun formalisme quant à la manière dont elle restitue celle-ci ;
- Les candidatures de la SARL L. et de la SARL M. ont été considérées comme irrecevables et non comme incomplètes alors que la candidature de M. M. est apparue comme étant de nature à présenter les garanties professionnelles et financières suffisantes, raison pour laquelle il a été invité à compléter sa candidature ;
- Sur le caractère incomplet et donc irrégulier de l'offre : en premier lieu, l'attestation d'assurance en cours de validité ne pouvait être produite lors du dépôt de la candidature étant donné que la société ne pouvait être créée qu'à partir de l'attribution des lots ; en second lieu, au moment de la candidature, la société L. n'était pas immatriculée au RCS, ce qui ne lui a pas permis de mettre en place une caution bancaire et toutes les garanties ont été présentées par la suite ;
- la suspension de l'exécution de ce contrat porterait une atteinte excessive à l'intérêt général, en particulier en ce qui concerne la continuité du service public balnéaire dès lors qu'il serait impossible de relancer une procédure d'attribution qui aboutirait avant la saison estivale ; l'atteinte aux intérêts de la commune et à ceux des attributaires serait disproportionnée.

Par un mémoire, enregistrés le 2 février 2025, M. M. , représentée par Me S., conclut au rejet du déféré-suspension du préfet des Alpes-Maritimes et à ce qu'une somme de 2500 euros soit mise à la charge de l'Etat au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

M. M. soutient que :

- Le déféré formé par le préfet des Alpes-Maritimes est irrecevable en raison de sa tardiveté, le préfet n'ayant pas pu valablement prolonger le délai de recours par une demande injustifiée de communication de pièces ;
- Le moyen articulé par le préfet des Alpes-Maritimes et tenant à l'insuffisance de l'examen de sa candidature n'est pas de nature à créer un doute sérieux sur la légalité du sous-traité contesté dès lors que le dossier de M. M. a fait l'objet d'un examen approfondi ;
- Il n'y a pas eu de rupture d'égalité dans le traitement des candidats ;
- Une fois constituée la société L. a été en mesure de souscrire une police d'assurance et de la communiquer à la commune de Menton ainsi qu'en atteste son assurance elle-même ; les garanties financières étaient suffisantes ; le moyen tenant au caractère

incomplet et irrégulier de l'offre n'est pas de nature à faire naître un doute sérieux sur la légalité du sous-traité contesté ;

Vu :

- les autres pièces du dossier ;
- la requête enregistrée le 21 janvier 2025 sous le numéro 2500316 par laquelle le préfet des Alpes-Maritimes demande l'annulation du contrat contesté.

Vu :

- le code de la commande publique ;
- le code de justice administrative.

La présidente du tribunal a désigné M. S., vice-président pour statuer sur les demandes de référé.

Les parties ont été régulièrement averties du jour de l'audience.

Au cours de l'audience publique du 3 février 2025 à 15h30 tenue en présence de Mme A., greffière d'audience, M. S. a lu son rapport et entendu les observations de :

- Mme C., représentante du préfet des Alpes-Maritimes ;
- Me de P., représentant la commune de Menton ;
- Me S., représentant M. M. ;

Considérant ce qui suit :

1. Par un avis d'appel d'offres en date du 28 novembre 2022, la commune de Menton a lancé dans le cadre d'une procédure de délégation de service public une consultation pour l'exploitation de lots balnéaires sur le domaine public maritime de la plage des Sablottes. 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 de ladite plage et un sous-traité d'exploitation a été signé le 23 mai 2024 pour une durée de 12 ans. Dans la présente procédure, le préfet des Alpes-Maritimes demande au juge des référés, saisi sur le fondement de l'article L. 554-1 du code de justice administrative, la suspension de l'exécution du sous-traité d'exploitation.

Sur les conclusions présentées au titre de l'article L. 554-1 du code de justice administrative :

2. Aux termes de l'article L. 2131-6 du code général des collectivités territoriales, auquel renvoie l'article L. 554-1 du code de justice administrative : « *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. / (...) / Le représentant de l'Etat peut assortir son recours d'une demande de suspension. Il est fait droit à cette demande si l'un des moyens invoqués paraît, en l'état de l'instruction, propre à créer un doute sérieux quant à la légalité de l'acte attaqué. Il est statué dans un délai d'un mois. / Jusqu'à ce que le président du tribunal administratif ou le magistrat délégué par lui ait statué, la demande de suspension en matière d'urbanisme, de marchés et de délégation de service public formulée par le représentant de l'Etat dans les dix jours à compter de la réception de*

l'acte entraîne la suspension de celui-ci. Au terme d'un délai d'un mois à compter de la réception, si le juge des référés n'a pas statué, l'acte redevient exécutoire (...) ».

Sur la fin de non-recevoir soulevée en défense :

3. Il est constant que la commune de Menton a transmis, dans le cadre du contrôle de légalité, le 24 mai 2024, le sous-traité d'exploitation conclu le 23 mai 2024 avec M. M., au préfet des Alpes-Maritimes lequel a adressé à la commune, le 4 juillet 2024, soit dans le délai de recours contentieux, une demande de pièces complémentaires à savoir en premier lieu, deux comptes d'exploitation prévisionnels établis, pour la totalité de la durée du contrat, sur les deux périodes d'exploitation possibles, 6 mois du 15 avril au 15 octobre, ou 12 mois et indiquant le chiffre d'affaires ainsi que les charges d'exploitation, le programme d'investissement et le tableau d'amortissement, en deuxième lieu, le rapport d'analyse des offres final, la lettre de candidature indiquant expressément l'identité du mandataire du groupement d'entreprises, l'attestation d'assurance de responsabilité civile en cours de validité et toute pièce justifiant la capacité financière de M. M., qui s'est porté caution pour le compte du candidat. En réponse, la commune de Menton a adressé des documents au préfet des Alpes-Maritimes par un courrier en date du 6 septembre 2024, dans lequel elle indique en outre que le compte d'exploitation sur 12 ans ne figurait pas au nombre des pièces que les candidats devaient produire. Le préfet a adressé, à la commune, le 23 octobre 2024, une lettre d'observations valant recours gracieux rejeté par la commune le 20 novembre 2024.
4. La commune de Menton et M. M. soutiennent que la requête du préfet est tardive dès lors que la demande de pièces complémentaires adressée par le préfet le 4 juillet 2024 n'a pas pu avoir pour effet de prolonger le délai de recours de deux mois en ce que les pièces demandées ne présentaient aucun caractère d'utilité pour l'exercice du contrôle de légalité. Il ressort cependant des pièces du dossier que lesdits documents demandés le 4 juillet 2024 permettaient d'apprécier les capacités financières et techniques des candidats et de préciser la méthode appliquée par la commune pour sélectionner le délégataire et étaient, dès lors nécessaires au contrôle de légalité. Il s'ensuit que la fin de non-recevoir opposée en défense doit être écartée.

Sur le doute sérieux :

5. 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.* » 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.
6. Il ressort des pièces du dossier que le principal élément fourni dans le dossier de candidature pour attester de la capacité financière de l'attributaire était constitué par

le cautionnement donné par M. M. à M. M. et à la société La French plage, en cours de constitution, alors que, comme le soutient le préfet, aucun élément probant ne permettait d'apprécier la propre capacité financière de cette caution. Le moyen tenant à la méconnaissance de l'article R.3123-21 précité en raison du caractère incomplet et irrégulier de l'offre en cause est de nature, en l'état de l'instruction, à faire naître un doute sérieux sur la légalité du sous-traité d'exploitation.

7. Le doute sérieux sur la légalité de l'acte attaqué étant fondé sur une irrégularité qui, au regard de l'absence de possibilité de régularisation et de sa gravité, est au nombre de celles qui seraient susceptibles de conduire le juge du fond à annuler le sous-traité de concession, il y a lieu d'en suspendre l'exécution.

Sur les conclusions présentées au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative :

8. La commune de Menton et de M. M. étant les parties perdantes de la présente instance, les conclusions qu'elles ont présentées au titre des dispositions susvisées doivent être rejetées.

O R D O N N E :

Article 1^{er} : L'exécution du sous-traité d'exploitation du lot n°5 et 6 de la plage des Sablettes conclu entre la commune de Menton et M. M. est suspendue.

Article 2 : Les conclusions présentées par la commune de Menton et M. M. au titre des dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative sont rejetées.

Article 3 : La présente ordonnance sera notifiée au préfet des Alpes-Maritimes, à la commune de Menton et à M. M..

Fait à Nice, le 12 février 2025

Le juge des référés,

P.S.

La République mande et ordonne au préfet des Alpes-Maritimes en ce qui le concerne et 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,
Le greffier en chef,
Ou par délégation, la greffière