

**TRIBUNAL ADMINISTRATIF
DE NICE**

N° 2500562

RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

PRÉFET DES ALPES-MARITIMES

M. Patrick Soli

Juge des référés

AU NOM DU PEUPLE FRANÇAIS

Ordonnance du 28 février 2025

Le juge des référés

Rectifiée par ordonnance n° 2500562

des 3 et 6 mars 2025

C

Vu la procédure suivante :

Par une requête, enregistré le 4 février 2025, le préfet des Alpes-Maritimes demande au juge des référés d'ordonner, à titre principal, la suspension partielle, avec un effet différé de six mois, de l'exécution des articles 6-1, 11-4, 14-1, 4-2, 7-1 et 14-8 du contrat de concession conclu le 15 mai 2024 entre la commune de Vallauris Golfe-Juan et la chambre de commerce et d'industrie Nice Côte d'Azur pour l'exploitation du Vieux Port de Golfe-Juan et, à titre subsidiaire, la suspension de l'exécution de l'intégralité du contrat litigieux.

Le préfet soutient :

- Que l'article 6-1 méconnaît les articles L.3134-1 et L.3134-2 du code de la commande publique dès lors qu'il ne permet pas à l'autorité concédante d'exercer le contrôle prévu par ces textes sur les tiers choisis par le concessionnaire pour exécuter des contrats de sous-traitance d'un montant inférieurs à 20 000 euros par an ;

N° 2500562

- Que l'article 11.4 du contrat de concession méconnaît l'article L. 3132-4 et L. 3132-6 du code de la commande publique en ce que des biens de reprises ne peuvent être assimilés à des biens de retour ;
- Que l'article 14-1 du contrat de concession méconnaît l'article L. 2122-1-1 du Code général de la propriété des personnes publiques en ne soumettant pas à une mise en concurrence le 2nd poste d'amarrage destiné aux « activités commerciales autres » exercées par les membres de la prud'homie des pêcheurs ;
- Que l'article 4.2 est irrégulier en ce qu'il permet une prolongation de l'occupation du domaine public des aires de carénage par le titulaire sortant au-delà du délai admis par l'article L.2122-1-2 3° du code de la commande publique ;
- Que les articles 7-1 et 14.8 sont irréguliers en ce qu'ils permettent, au regard du courrier du 2 août 2024 du maire de la commune de Vallauris Golfe-Juan, de reporter après 2028 la mise en concurrence pour une partie des activités commerciales exercées sur le domaine public portuaire ; que l'article 14-8 ne précise pas les modalités d'attribution des activités commerciales qu'il concerne.

Par un mémoire en défense enregistré le 12 février 2025, la commune de Vallauris Golfe-Juan, représentée par Me Blanc, conclut, à titre principal, au rejet de la requête du préfet des Alpes-Maritimes, à titre subsidiaire, à la suspension du contrat de concession limitée aux seules stipulations dont l'irrégularité serait retenue par le juge des référés, avec un effet différé de 6 mois, en tout état de cause, à ce qu'une somme de 5000 euros soit mise à la charge de l'Etat au titre des dispositions de l'article L761-1 du code de justice administrative.

La commune soutient :

- Que les articles 6-1, 11-4, 14-1, 4-2, 7-1 et 14-8 du contrat de concession ne sont entachés d'aucun doute sérieux quant à leur légalité ;
- Qu'en toute hypothèse, ces stipulations revêtent un caractère divisible au regard de l'ensemble du contrat ;

Par un mémoire en défense enregistré le 12 février 2025, la chambre de commerce et d'industrie Nice Côte d'Azur, représentée par la SELARL Cornet-Vincent-Ségurel conclut, au rejet des conclusions du préfet des Alpes-Maritimes et à la mise à la charge de l'Etat d'une somme de 3 000 euros sur le fondement de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

La CCI soutient :

- Que les articles 6-1, 11-4, 14-1, 4-2, 7-1 et 14-8 du contrat de concession ne sont entachés d'aucun doute sérieux quant à leur légalité ; les conclusions tendant à leur suspension ne sont donc pas fondées.
- Qu'en toute hypothèse, ces stipulations revêtant un caractère divisible au regard de l'ensemble du contrat, les conclusions tendant à la suspension de l'intégralité du contrat doivent être écartées.

Vu :

- les autres pièces du dossier ;

N° 2500562

- la requête enregistrée le 4 février 2025 sous le numéro 2500560 par laquelle le préfet des Alpes-Maritimes demande l'annulation partielle du contrat contesté.

Vu :

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

La présidente du tribunal a désigné M. Soli, 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 13 février 2025, M. Soli a lu son rapport et entendu les observations de :

- Mme Vesin, représentante du préfet des Alpes-Maritimes ;
- Me Blanc, représentant la commune de Vallauris Golfe-Juan ;

La clôture a été prononcée à l'issue de l'audience publique.

Considérant ce qui suit :

1. Par un avis d'appel public à la concurrence, publié le 20 décembre 2022, la commune de Vallauris Golfe-Juan a procédé à un appel d'offres pour l'attribution de la concession portant sur le réaménagement et l'exploitation du Vieux Port de Golfe-Juan qui a abouti à la désignation comme concessionnaire, par délibération du conseil municipal du 30 avril 2024, de la Chambre de Commerce et d'Industrie Nice Côte d'Azur. Le contrat de concession, signé le 15 mai 2024, a été transmis le 16 mai 2024 au contrôle de légalité. Le préfet des Alpes-Maritimes a demandé la communication de pièces complémentaires le 1er juillet 2024 qui lui ont été adressées le 5 août 2024 et a formé un recours gracieux le 7 octobre 2024, rejeté par la commune le 4 décembre 2024. Par le présent déféré, le préfet des Alpes-Maritimes demande au Tribunal, à titre principal, de suspendre avec un effet différé de 6 mois les articles 6.1, 11.4, 14.1, 4.2, 7.1 et 14.8 du contrat de concession.
2. Aux termes de l'article L. 2131-2 du code général des collectivités territoriales : « I. - Sont transmis au représentant de l'État dans le département ou à son délégué dans l'arrondissement, dans les conditions prévues au II : 1° Les délibérations du conseil municipal ou les décisions prises par délégation du conseil municipal en application de

l'article L. 2122-22 à l'exception : (...) ; 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 son article L. 2131-6 : « Le représentant de l'État 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'État 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. (...)». Aux termes de son article L. 1411-9 : « L'autorité territoriale transmet au représentant de l'État dans le département ou, le cas échéant, à son délégué dans l'arrondissement, ou au représentant de l'État dans la région, les délégations de service public des collectivités territoriales, en application des articles L. 2131-2, L. 3131-2 et L. 4141-2 du présent code. Elle joint l'ensemble des pièces dont la liste est fixée par décret en Conseil d'État dans un délai de quinze jours à compter de la signature du contrat. » Elle certifie, par une mention apposée sur la convention notifiée au titulaire de la délégation, que celle-ci a bien été transmise, en précisant la date de cette transmission. Elle informe, dans un délai de quinze jours, le représentant de l'État dans le département ou son délégué dans l'arrondissement de la date de notification de cette convention.

3. Le préfet peut, sur le fondement des dispositions des articles L. 2131-2 et L. 2131-6 du code général des collectivités territoriales, saisir le juge administratif d'un déféré tendant à l'annulation de conventions portant délégation de services publics. Il peut assortir ce recours d'une demande de suspension sur le fondement des dispositions du troisième alinéa de l'article L. 2131-6, auquel renvoie l'article L. 554-1 du code de justice administrative. Eu égard à son objet, un tel recours formé à l'encontre d'un contrat relève du contentieux de pleine juridiction.

Sur l'article 6.1 du contrat de concession :

4. Aux termes de l'article L.3134-1 du code de la commande publique : « *Le concessionnaire peut confier à des tiers une part des services ou travaux faisant l'objet du contrat de concession. Il demeure personnellement responsable de l'exécution de toutes les obligations résultant du contrat de concession.* ». Aux termes de l'article L.3134-2 du même code : « *Lorsqu'un tiers à l'encontre duquel il existe un motif d'exclusion est présenté par le concessionnaire au stade de l'exécution du contrat de concession, l'autorité concédante exige son remplacement par un tiers qui ne fait pas l'objet d'un motif d'exclusion dans les conditions prévues par voie réglementaire.* ».
5. Aux termes des stipulations de l'article 6-1 du contrat de concession, le concessionnaire pourra sous-traiter à des tiers les missions, ou une partie des missions, avec l'accord préalable et exprès de l'autorité concédante pour les contrats supérieurs à 20.000 euros HT/an et le sous-traitant ne peut lui-même sous-traiter sans l'accord

N° 2500562

préalable et exprès du concessionnaire et de l'autorité concédante les contrats supérieurs à 20.000 € HT / an.

6. Le moyen soulevé par le préfet des Alpes-Maritimes et tenant à ce que l'article 6-1 du contrat de concession est contraire aux dispositions des articles L.3134-1 et L.3134-2 du code de la commande publique est, en l'état de l'instruction, de nature à faire naître un doute sérieux sur la légalité dudit article dès lors qu'il ne permet pas à l'autorité concédante d'exercer le contrôle prévu par les articles précités du code de la commande publique sur les tiers choisis par le concessionnaire pour exécuter des contrats de sous-traitance d'un montant inférieur à 20 000 euros par an.

Sur l'article 11.4 du contrat de concession :

7. Aux termes de l'article 11.4 du contrat de concession : « *L'Autorité concédante confie au Concessionnaire le soin de racheter si nécessaire, à l'exploitant sortant, les biens de reprise. Le Concessionnaire en fait son affaire, sous sa responsabilité et à ses risques et périls. La valeur des biens de reprise est fixée à l'amiable ou à dire d'expert. Le rachat des biens de reprise fait partie des charges du service. Tous les biens rachetés à l'exploitant sortant sont remis gratuitement à l'Autorité concédante en fin de contrat et sont considérés comme des biens de retour au titre du présent contrat.* »
8. L'article L. 3132-4 du code de la commande publique : « *Les biens, meubles ou immeubles, qui ne sont pas remis au concessionnaire par l'autorité concédante de droit public et qui ne sont pas indispensables au fonctionnement du service public sont les biens de reprise. Ils sont la propriété du concessionnaire, sauf stipulation contraire prévue par le contrat de concession.* » L'article L. 3132-6 du code de la commande publique dispose que « *Le contrat de concession de travaux ou le contrat concédant un service public peut également prévoir une faculté de reprise au profit de la personne publique concédante au terme du contrat, moyennant un prix convenu entre les parties ou, le cas échéant, gratuitement, des biens appartenant au concessionnaire qui ne sont pas nécessaires au fonctionnement du service public.* »
9. Le moyen soulevé par le préfet des Alpes-Maritimes et tenant à la circonstance que des biens de reprises, qui sont utiles mais non-indispensables au fonctionnement du service public concédé, ne peuvent être assimilés, du seul fait de leur rachat par le concessionnaire nouveau au concessionnaire sortant, à des biens de retour, indispensables audit service public et soumis à un statut juridique distinct, est de nature en l'état de l'instruction à faire naître un doute sérieux sur la légalité de l'article 11-4 du contrat de concession.

Sur l'article 14-1 du contrat de concession :

10. Aux termes de l'article 14 du contrat de concession : « *Conformément à la volonté de la commune et afin d'animer le port, le Concessionnaire réservera des places aux*

entités suivantes qui sont tenues à des missions d'intérêt général en lien avec la mer : (...) la prud'homie de pêche de Golfe-Juan. (...) les pêcheurs membres de la prud'homie de Golfe-Juan auront la gratuité pour un 2nd poste dédié à une activité commerciale autre. »

11. Le moyen soulevé par le préfet des Alpes-Maritimes et tenant à ce que l'octroi d'un second poste d'amarrage à la prud'homie des pêcheurs pour y exercer une activité commerciale, sans mise en concurrence préalable méconnaît l'article L. 2122-1-1 du code général de la propriété des personnes publiques qui prévoit, pour l'attribution des autorisations d'occupations temporaires (AOT) permettant l'exercice d'une activité économique sur le domaine public, la mise en œuvre d'une procédure de sélection présentant toutes les garanties d'impartialité et de transparence, et comportant des mesures de publicité permettant aux candidats potentiels de se manifester, est de nature en l'état de l'instruction à faire naître un doute sérieux sur la légalité de l'article en cause.

Sur l'article 4.2 du contrat de concession :

12. Aux termes de l'article 4.2 : *« Le Concessionnaire prévoit la sous-concession de l'aire de carénage laquelle sera d'une superficie de 600 m² avec le levage et le carénage d'unités allant jusqu'à 10 m et 15 tonnes. L'activité de carénage est la seule activité qui sera sous-concédée par le Concessionnaire. Le contrat de sous-concession en vigueur à la date de la prise d'effet de la présente concession restera en vigueur jusqu'à la prise d'effet du contrat de sous-concession portant sur la nouvelle aire de carénage. Ce contrat de sous-concession de service public sera attribuée à l'issue d'une procédure de mise en concurrence pour l'exploitation de l'activité. Le contrat confié au futur sous-concessionnaire sera d'une durée minimum d'exploitation de 5 ans. Le contrat de sous-délégation indiquera l'ensemble des prescriptions obligatoires auxquelles le sous-concessionnaire devra se conformer et avant sa conclusion, il sera transmis à l'Autorité concédante pour approbation selon les dispositions de l'Article 4.1. »*
13. Le préfet soutient que les contrats de sous-concession auraient dû faire l'objet d'une mise en concurrence et ne pouvaient, en toute hypothèse, être prolongés pour des durées de trois et quatre ans qui dépassent ce qui est juridiquement acceptable au vu de l'article L.2122-1-2 3° qui admet seulement une prolongation d'un an lorsque l'urgence le justifie.
14. Il ressort cependant des pièces du dossier que l'article 4.2 ne prévoit pas une dispense des règles de mise en concurrence pour l'exploitation future des aires de carénage renouvelées mais uniquement un maintien du sous-délégué en place, la FMES, qui a été désignée pour exploiter l'aire de carénage Est, jusqu'au 31 décembre 2026 et l'aire de carénage Ouest jusqu'au 31 décembre 2027 afin d'assurer la continuité du service public jusqu'à la mise en place de la nouvelle aire de carénage. Il s'ensuit, qu'en l'état de

l'instruction, le préfet des Alpes-Maritimes n'est pas fondé à soutenir que l'article 4-2 du traité de concession serait entaché d'un doute sérieux quant à sa légalité.

Sur les articles 7.1 et 14.8 du contrat de concession :

15. Aux termes de l'article L. 2122-1-1 du code général de la propriété des personnes publiques : « *Sauf dispositions législatives contraires, lorsque le titre mentionné à l'article L. 2122-1 permet à son titulaire d'occuper ou d'utiliser le domaine public en vue d'une exploitation économique, l'autorité compétente organise librement une procédure de sélection préalable présentant toutes les garanties d'impartialité et de transparence, et comportant des mesures de publicité permettant aux candidats potentiels de se manifester. Lorsque l'occupation ou l'utilisation autorisée est de courte durée ou que le nombre d'autorisations disponibles pour l'exercice de l'activité économique projetée n'est pas limité, l'autorité compétente n'est tenue que de procéder à une publicité préalable à la délivrance du titre, de nature à permettre la manifestation d'un intérêt pertinent et à informer les candidats potentiels sur les conditions générales d'attribution* ». Aux termes de l'article L. 2122-1-2 du même code : « *L'article L. 2122-1-1 n'est pas applicable : (...) /4° Sans préjudice des dispositions figurant aux 1° à 5° de l'article L. 2122-1-3, lorsque le titre a pour seul objet de prolonger une autorisation existante, sans que sa durée totale ne puisse excéder celle prévue à l'article L. 2122-2 ou que cette prolongation excède la durée nécessaire au dénouement, dans des conditions acceptables notamment d'un point de vue économique, des relations entre l'occupant et l'autorité compétente.* ».
16. L'article 7.1 du contrat de concession stipule : « *Le Concessionnaire disposera de locaux à destination des associations et des professionnels du port. Certains locaux seront attribués pour les opérateurs ayant des activités d'intérêt général (...) Les autres locaux : activités de loisirs, locaux professionnels, billetterie des côtiers, seront attribués par le Concessionnaire après une mise en concurrence, conformément aux obligations règlementaires en matière de mise à disposition d'espaces sur le domaine public maritime, et soumis au barème de redevances proposé. (...) Les mises en concurrence des AOT commerciales seront planifiées et des avenants de prolongation seront contractés avec les titulaires actuels dès la prise d'effet du contrat afin d'éviter toute carence le temps de la procédure et permettre ainsi une continuité du service.* » L'article 14.8, il stipule : « *Le Concessionnaire proposera une offre commerciale à flot pour des activités de : Location de navire (journalière et à la semaine), Excursion côtière, Plongée de loisirs, Vente de navires. Certaines de ces offres seront couplées avec l'utilisation d'un local comme la plongée de loisirs et les excursions côtières (billetterie). Pour des questions de visibilité et d'interface avec la ville, le Concessionnaire concentrera ces activités sur le quai Tabarly et sur le quai Saint Pierre. Une ou plusieurs bases de location pourront être positionnées au bout du quai Sud.* »
17. Le préfet soutient qu'à la lumière du courrier du 5 août 2024, qui lui a été adressé par le maire de la commune de Vallauris Golfe-Juan en réponse à la demande de pièces complémentaires, les articles 7-1 et 14-8 apparaissent irréguliers en ce que ledit courrier indique que les mises en concurrence pour les AOT non couplées avec un local, prévues

par l'article 7-1, ne seront organisées qu'après 2028, ce qui, selon le préfet, constituerait un délai trop long. Ce seul élément n'est pas de nature à faire naître un doute sérieux quant à la légalité des stipulations précitées qui, d'une part, prévoient des prolongations des AOT existantes uniquement « *le temps de la procédure* » de mise en concurrence et, d'autre part, ne peuvent être regardées comme illégales par la seule référence au courrier précité du maire de Vallauris. Par ailleurs, il ressort des pièces du dossier que l'article 14.8, qui vise à préciser la localisation dans l'espace portuaire de certaines activités commerciales dans un souci de « visibilité et d'interface avec la ville », n'avait pas à indiquer les modalités d'attribution de ces activités qui relèvent de l'article 7.1 du contrat.

Sur la suspension :

18. Il résulte de tout ce qui précède que les doutes sérieux sur la légalité des articles 6-1, 11-4 et 14-1 du contrat de concessions litigieux sont fondés sur des irrégularités qui, au regard de la possibilité de régularisation et de leur nature, n'apparaissent pas, en l'état de l'instruction, au nombre de celles qui seraient susceptibles de conduire le juge du fond à annuler le contrat de concession. Il s'en suit qu'il y a lieu, compte tenu du caractère divisible de ces trois articles litigieux au regard de l'ensemble du contrat, de suspendre l'exécution de ces seuls trois articles avec un effet différé de 6 mois, afin de permettre à la commune de procéder à leur régularisation.

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

19. La commune de Vallauris Golfe-Juan et la chambre de commerce et d'industrie Nice Côte d'Azur n'étant pas les parties gagnantes dans la présente instance, il n'y a pas lieu de mettre à la charge de l'Etat une somme au titre des frais qu'elles ont exposés et non compris dans les dépens.

ORDONNE :

Article 1er : L'exécution des articles 6-1, 11-4 et 14-1 du contrat de concession pour l'exploitation du Vieux port de Golfe-Juan conclu entre la commune de Vallauris Golfe-Juan et la chambre de commerce et d'industrie Nice Côte d'Azur est suspendue avec un effet différé de six mois à compter de la notification de la présente ordonnance.

Article 2 : Le surplus des conclusions de la requête est rejeté.

N° 2500562

Article 3 : Les conclusions présentées par la commune de Vallauris Golfe-Juan et la chambre de commerce et d'industrie Nice Côte d'Azur au titre des dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative sont rejetées.

Article 4 : La présente ordonnance sera notifiée au préfet des Alpes-Maritimes, à la commune de Vallauris Golfe-Juan et à la chambre de commerce et d'industrie Nice Côte d'Azur.

Fait à Nice, le 28 février 2025

Le juge des référés,



P. SOLI

La République mande et ordonne au ministre de la Transition écologique, de la Biodiversité, de la Forêt, de la Mer et de la Pêche, 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

