

**TRIBUNAL ADMINISTRATIF
DE NICE**

N° 2606353

RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

PREFET DES ALPES-MARITIMES

AU NOM DU PEUPLE FRANÇAIS

M. Soli
Juge des référés

Le juge des référés

Décision du 20 octobre 2026

Vu la procédure suivante :

Par un déféré et un mémoire, enregistrés les 11 et 28 septembre et le 13 octobre 2026, le préfet des Alpes-Maritimes demande au juge des référés, sur le fondement du troisième alinéa de l'article L. 2131-6 du code général des collectivités territoriales :

- de suspendre l'exécution du contrat de concession de service public pour l'exploitation de l'unité de valorisation énergétique (UVE) d'Antibes, signé le 5 janvier 2026 entre le syndicat UNIVALOM et la société Valsud ;
- de suspendre l'ensemble des décisions et actes pris en application du contrat litigieux et notamment la convention de sous-concession passée entre la société délégataire, Valsud et la société Idex, sous-concessionnaire, pour la conception, la réalisation et l'exploitation du réseau de chaleur et de froid et l'avenant n°1 au contrat de concession signé le 8 juillet 2026 ;
- de rejeter les conclusions des défendeurs présentées sur le fondement de l'article L.761-1 du code de justice administrative.

Le préfet soutient que :

- la fin de non-recevoir soulevée en défense n'est pas fondée ; le déféré a été formé dans le délai imparti ; il n'existe aucune obligation de déférer une délégation de service public dans un délai de 10 jours suivant sa réception par le contrôle de légalité ; le déféré n'est pas tardif ;
- le président d'UNIVALOM n'avait reçu compétence du conseil syndical que pour conclure une concession de service public et non une régie intéressée comme c'est le cas en l'espèce ;
- alors que le contrat signé institue une régie intéressée, ni l'avis de concession ni le règlement de consultation des candidatures ne faisaient état d'un tel mode d'exploitation ; la description de la concession dans l'avis a ainsi méconnu l'article L.3 du code de la commande publique ; seuls les candidats retenus lors de la première phase ont eu accès au règlement des offres qui mentionnait, à la différence du règlement des candidatures, une DSP sous forme de régie intéressée ; l'absence de cette information dès le dossier de consultation de la première phase a potentiellement pu dissuader certains opérateurs qui auraient candidaté s'ils avaient été informés de la DSP sous forme de régie intéressée, moins risquée que la concession ; les principes d'égal accès et de transparence régissant la commande publique ont ainsi été méconnus ;

- UNIVALOM n'établit pas que les candidatures ont été réellement analysées afin de vérifier les capacités des candidats en méconnaissance des articles L.1411-5 et R.3123-1 du code de la commande publique ce qui constitue un manquement au principe de transparence de la commande publique ;

- cinq prestations supplémentaires éventuelles (PSE) étaient prévues ; l'offre complémentaire proposée par l'attributaire concernant le réseau de chaleur et de froid (RCF) est irrégulièrement qualifiée de « variante » dès lors qu'elle venait s'ajouter à l'offre de base et non s'y substituer ; rien ne permet d'établir qu'il s'agit d'une variante facultative ; la multiplicité des PSE ou variantes a entravé l'accès à la commande publique comme le montre le courrier de retrait de la société SUEZ ;

- la phase de négociation n'a pas respecté toutes les règles de transparence et d'égalité de traitement entre les candidats dès lors que « la répartition des rencontres soulève des interrogations quant au bénéfice par les candidats de conditions équivalentes de préparation aux auditions, et par conséquent quant au respect du principe d'égalité de traitement des candidats » ;

- le rapport final d'analyse des offres est entaché d'« erreurs manifestes d'appréciation substantielles » dès lors notamment que la végéterie, PSE obligatoire, ne pouvait pas être exclue de l'analyse du sous-critère « montant global de l'exploitation de l'UVE » ; que si l'offre complémentaire concernant le RCF est considérée comme une PSE facultative, elle n'aurait pas dû être intégrée à l'analyse ; que l'application des critères et sous-critères, compte tenu des PSE obligatoires et facultative, n'a pas permis de garantir que l'offre économiquement la plus avantageuse a reçu la meilleure note ;

-le rapport final de l'autorité habilitée à signer le contrat ne classe pas les offres ; le conseil syndical ne disposait pas de tous les éléments nécessaires, notamment financiers, pour prendre la décision d'attribution de la DSP ; les documents transmis ne permettaient pas de déterminer le coût réel de la DSP pour UNIVALOM ; la fragilité des analyses économiques du syndicat avait été relevée par la chambre régionale des comptes en 2017 ;

- une attestation fiscale concernant un sous-concessionnaire retenu au titre du RCF n'a pas été transmise ;

- la durée du marché, de 12 à 13 ans est excessive dès lors que le dépassement de la durée légale de 5 ans doit être justifié par la durée d'amortissement des biens de retour financés par le concessionnaire or au cas d'espèce l'investissement concessif est intégralement financé par l'autorité délégante ; les fonds qui seront avancés par le délégataire au délégant seront remboursés au bout de trois ans soit neuf ans avant la fin de la délégation ; seuls les travaux d'entretien courant financés par le délégataire ne nécessitent pas d'amortissement ;

- le contrat comporte des irrégularités tenant à l'existence de clauses mettant à la charge du concessionnaire des charges étrangères à l'exécution de la concession, à l'absence de détermination de tous les tarifs à la charge des usagers et à la possibilité, ouverte par la clause 1.12 du contrat, de la prise en charge par l'autorité délégante de charges relevant du délégataire ;

- le déféré n'est pas tardif ; le moyen soulevé en défense tenant au caractère non substantiel des irrégularités entachant la procédure d'attribution est inopérant ; une suspension assortie d'un effet différé ne porterait pas une atteinte excessive à l'intérêt public ; aucun des moyens de la requête n'est remis en cause par les écritures en défense d'UNIVALOM et de la société Valsud.

Par des mémoires en défense enregistrés les 21 et 25 septembre et 13 octobre 2026, le Syndicat mixte pour la valorisation des déchets ménagers UNIVALOM, représentée par Me Garcia, conclut, à titre préalable, à l'irrecevabilité de la requête, à titre principal, à titre subsidiaire à ce que les effets de la suspension soit différés à l'issue des travaux de rénovation, et en tout état de cause à ce que soit mise à la charge de l'Etat la somme de 10 000 euros à lui verser en application de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Il soutient que :

- la suspension du contrat de concession relatif à l'exploitation de l'UVE d'Antibes porterait à l'intérêt général une atteinte immédiate, massive et irréversible en l'absence de toute solution de substitution et des surcoûts que cela entraînerait ;
- la suspension porterait atteinte aux objectifs du schéma régional d'aménagement, de développement durable et d'égalité des territoires et aurait des conséquences sociales pour les 42 salariés concernés et exposerait le territoire à une crise sanitaire et de sécurité publique ;
- le déferé est tardif ;
- aucun des moyens soulevés par le préfet des Alpes-Maritimes n'est de nature à créer un doute sérieux sur la légalité du contrat du 5 janvier 2026 ; la procédure de publicité et de mise en concurrence du contrat de concession n'est entachée d'aucune irrégularité substantielle ; le président d'UNIVALOM était compétent pour signer le contrat ; l'avis de concession et le règlement de consultation des candidatures ne devaient pas nécessairement faire référence à la forme de « régie intéressée » ; l'absence de mention, dans l'avis de concession, de l'autorisation des variantes n'entache pas la procédure d'irrégularité et n'a eu aucun impact sur la situation concurrentielle ; les candidatures ont été analysées conformément aux dispositions réglementaires applicables ; le RCF constituait bien une variante, le caractère facultatif des PSE était prévue dès l'origine et la présence des PSE et variante au sein de la procédure a ainsi été de nature à porter atteinte aux principes généraux de la commande publique ; les négociations se sont déroulées dans le respect des règles de transparence et d'égalité de traitement des candidats ; le rapport final n'est entaché d'aucune erreur manifeste d'appréciation et procède au classement des offres ; le conseil syndical disposait de tous les éléments nécessaires, notamment financiers, pour prendre sa décision d'attribution du contrat contesté ; l'attestation fiscale du sous-concessionnaire au titre du réseau de chaleur et de froid (RCF) a été fournie ;
- la durée du marché n'est pas excessive, compte tenu des engagements financiers et des risques supportés par le concessionnaire ; la durée légale maximale est de 20 ans aux termes de l'article L.3114-8 du code de la commande publique ;
- le concessionnaire a été amené à d'ores et déjà en commander l'essentiel rendant irréversibles les coûts très significatifs induits ;
- la suspension du contrat contesté exposerait les collectivités concernées à un surcoût supérieur à 32 Millions d'euros par an, avec ainsi un quasi doublement des besoins budgétaires d'UNIVALOM à répercuter sur ses membres usagers, outre d'éventuelles indemnités, par nature incertaines, si ce n'est prohibitives
- A titre subsidiaire, les autres irrégularités ne sont pas fondées ni de nature à créer un doute sérieux quant à la légalité du contrat de concession du 5 janvier 2026 ;

Par des mémoires en défense enregistrés les 21 et 29 septembre 2026, la société Valsud, représentée par Me Cabanes, conclut au rejet de la requête et à ce qu'une somme de 5 000 euros soit mise à la charge de l'Etat au titre des dispositions de l'article L.761-1 du code de justice administrative.

Elle soutient que :

- la procédure d'attribution n'est entachée d'aucun doute sérieux quant à sa légalité ;
- la durée du marché n'est pas excessive au regard des engagements financiers et des risques effectivement supportés par le concessionnaire ;
- la suspension de l'exécution du marché, qui aurait pour conséquence de rompre la continuité du service public et de remettre en cause la situation du personnel à reprendre, porterait une atteinte excessive à l'intérêt général.

Par un mémoire en défense enregistré le 15 octobre 2026, les sociétés ENEA VALOR ENERGIES, IDEX Territoires, IDEX Energies, représentées par Me Benech, concluent au rejet du déferé suspension.

Les sociétés exposantes soutiennent que :

- la suspension porterait une lourde atteinte à l'intérêt général et aux droits des cocontractants, compte tenu de l'état d'avancement de son exécution ;
- le moyen tiré de ce que « *l'attestation fiscale n'aurait pas été fournie avant la désignation de l'attributaire du contrat concernant le sous-concessionnaire* » n'est pas fondé dès lors que les dispositions du code de la commande publique ni le règlement de consultation n'imposaient la transmission des attestations de la société mère du sous-concessionnaire avant la signature du contrat.

Vu les autres pièces du dossier.

Vu la requête n°2606352, par laquelle le préfet des Alpes-Maritimes demande l'annulation du contrat litigieux ;

Vu :

- le code général des collectivités territoriales ;
- 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 suspension sur déferé.

Les parties ont été régulièrement convoquées à l'audience publique.

Au cours de l'audience publique tenue le 22 septembre 2026, M. Soli a lu son rapport et entendu :

- les observations de Mme Vesin, pour le préfet des Alpes-Maritimes ;
- les observations de Me Alonso, pour le syndicat mixte pour la valorisation des déchets ménagers UNIVALOM, et de Me Michelin, pour la société Valsud et Enea.

La clôture de l'instruction a été différée au 15 octobre 2026 à 12h.

Considérant ce qui suit :

1. Par un avis d'appel public à la concurrence publié le 2 avril 2026, le Syndicat mixte pour la valorisation des déchets ménagers UNIVALOM a lancé une procédure de mise en concurrence pour l'attribution d'une concession ayant pour objet la délégation du service public d'exploitation de l'Unité de Valorisation Énergétique d'Antibes avec prestations supplémentaires éventuelles. Au terme de la procédure, deux offres ayant été finalisées, le syndicat a retenu l'offre de la société VALSUD, avec 95,76 points contre 75,01 pour la société PAPREC ENERGIES. Le contrat, signé le 5 janvier 2026, a été transmis au contrôle de légalité. Par la présente requête, le préfet des Alpes-Maritimes demande au juge des référés de suspendre l'exécution de ce contrat.

Sur les fins de non-recevoir opposées en défense :

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. Par ailleurs, aucun texte ne prévoit des délais plus courts que ceux résultants de l'application des dispositions précitées.

4. Il est constant que le président du syndicat UNIVALOM a répondu le 10 juillet 2026 au courrier d'observations du 28 mai 2026 du préfet des Alpes-Maritimes lui enjoignant de résilier le contrat litigieux. Il s'ensuit que la présente requête, enregistrée le 11 septembre 2026 n'est pas tardive.

Sur la demande de suspension :

5. Aux termes de l'article L. 554-1 du code de justice administrative : « Les demandes de suspension assortissant les requêtes du représentant de l'Etat dirigées contre les actes des communes sont régies par le 3^{ème} alinéa de l'article L. 2131-6 du code général des collectivités territoriales ci-après reproduit : " Art. L. 2131-6, alinéa 3.-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. " Les demandes de suspension assortissant les requêtes du représentant de l'Etat dirigées contre les actes d'autres collectivités ou établissements suivent, de même, les règles fixées par les articles L. 2541-22, L. 2561-1, L. 3132-1, L. 4142-1, L. 4411-1, L. 4421-1, L. 4431-1, L. 5211-3, L. 5421-2, L. 5711-1 et L. 5721-4 du code général des collectivités territoriales ». L'article L. 5211-3 du code général des collectivités territoriales rend les dispositions de son article L. 2131-6 applicables notamment aux actes aux établissements publics de coopération intercommunale.

6. 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 notamment ouverte au représentant de l'Etat dans le département dans l'exercice du contrôle de légalité. Ce dernier peut assortir son recours d'une demande de suspension sur le fondement des dispositions du troisième alinéa de l'article L. 2131-6 du code général des collectivités territoriales, auquel renvoie l'article L. 554-1 du code de justice administrative.

7. 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. Il ressort des pièces du dossier que l'avis d'appel à candidatures et le règlement de consultation initial prévoyaient une exploitation de l'UVE sous la forme d'une délégation de service public transférant le risque de l'exploitation au délégataire alors que le contrat finalement conclu, dont il est demandé la suspension, revêt les caractères d'une régie intéressée moins risquée pour le concessionnaire. Il n'est pas contesté au cas d'espèce, que ce changement de la nature juridique de la concession n'a été porté à la connaissance que des seuls candidats admis à la seconde phase de la procédure d'attribution. La définition claire, dès le lancement de la procédure, du mode de gestion d'une concession étant un élément substantiel de l'information qui doit être délivrée lors de l'appel à candidatures, il apparaît, en l'état de l'instruction, que le syndicat UNIVALOM a manqué à son obligation en matière d'égalité de traitement des candidats et de transparence des procédures. Le moyen soulevé par le préfet et tenant à la circonstance que ce manquement est de nature à entacher le contrat litigieux d'un doute sérieux quant à sa légalité doit donc être accueilli.

9. Aux termes de l'article L. 1411-2 du code général des collectivités territoriales : *« Les conventions de délégation de service public doivent être limitées dans leur durée. Celle-ci est déterminée par la collectivité en fonction des prestations demandées au délégataire. Lorsque les installations sont à la charge du délégataire, la convention de délégation tient compte, pour la détermination de sa durée, de la nature et du montant de l'investissement à réaliser et ne peut dans ce cas dépasser la durée normale d'amortissement des installations mises en œuvre. (...) »* Aux termes de l'article L. 3114-7 du code de la commande publique : *« La durée du contrat de concession est limitée. Elle est déterminée par l'autorité concédante en fonction de la nature et du montant des prestations ou des investissements demandés au concessionnaire, dans les conditions prévues par voie réglementaire. »* Aux termes de l'article L. 3114-8 du même code : *« Dans le domaine de l'eau potable, de l'assainissement, des ordures ménagères et autres déchets, les contrats de concession ne peuvent avoir une durée supérieure à vingt ans sauf examen préalable par l'autorité compétente de l'Etat, à l'initiative de l'autorité concédante, des justifications de dépassement de cette durée. Les conclusions de cet examen sont communiquées, le cas échéant, aux membres de l'organe délibérant compétent, avant toute délibération de celui-ci. »*. L'article R. 3114-1 du même code dispose que : *« Pour la détermination de la durée du contrat de concession, les investissements s'entendent comme les investissements initiaux ainsi que ceux devant être réalisés pendant la durée du contrat de concession, lorsqu'ils sont nécessaires à l'exploitation des travaux ou des services concédés. / Sont notamment considérés comme tels les travaux de renouvellement, les dépenses liées aux infrastructures, aux droits d'auteur, aux brevets, aux*

équipements, à la logistique, au recrutement et à la formation du personnel. » Selon l'article R. 3114-2 du code précité : « Pour les contrats de concession d'une durée supérieure à cinq ans, la durée du contrat ne doit pas excéder le temps raisonnablement escompté par le concessionnaire pour qu'il amortisse les investissements réalisés pour l'exploitation des ouvrages ou services avec un retour sur les capitaux investis, compte tenu des investissements nécessaires à l'exécution du contrat. »

10. Il résulte de l'instruction que la réalisation des investissements de la concession est intégralement financée ou remboursée à l'échéance d'une période de trois ans par l'autorité délégante. Dans ces circonstances, au regard des dispositions citées au paragraphe 8 et notamment de l'article R. 3114-2, qui subordonne la possibilité de prévoir une durée d'une concession au-delà de 5 ans aux amortissements réalisés par le concessionnaire et non aux risques qu'il encourt, la clause fixant la durée de ladite concession à 12 ou 13 ans apparaît manifestement disproportionnée par rapport aux charges d'amortissement réelles du délégataire. Ce moyen soulevé par le préfet des Alpes-Maritimes est également de nature à créer un doute sérieux quant à la légalité du contrat.

11. Ces manquements qui concernent la régularité de la procédure de sélection des offres et un élément substantiel de la concession, en l'espèce sa durée, n'étant ni régularisables ni divisibles de l'ensemble du contrat, il y a lieu de suspendre le contrat contesté dans son intégralité ensemble les décisions et actes pris en application dudit contrat et notamment la convention de sous-concession passée entre la société délégataire Valsud et la société Idex, sous-concessionnaire, pour la conception, la réalisation et l'exploitation du réseau de chaleur et de froid et l'avenant n°1 au contrat de concession signé le 8 juillet 2026.

Sur les effets de la suspension :

12. La suspension de l'exécution du contrat d'exploitation d'une unité de valorisation énergétique des déchets étant susceptible, en l'absence de solution de substitution, d'entraîner des conséquences graves pour le territoire concerné, il y a lieu, eu égard à l'intérêt public qui s'attache au contrat litigieux, d'assortir sa suspension d'un effet différé de neuf mois à compter de la notification de la présente ordonnance.

Sur les frais de l'instance :

13. Dans les circonstances de l'espèce, il n'y a pas lieu de mettre à la charge de l'Etat une somme au titre des frais exposés par UNIVALOM et par la société VALSUD. Les conclusions des défendeurs présentées sur le fondement des dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative doivent donc être rejetées.

O R D O N N E :

Article 1^{er} : L'exécution du contrat de concession de service public pour l'exploitation de l'unité de valorisation énergétique (UVE) d'Antibes, signé le 5 janvier 2026 entre le syndicat UNIVALOM et la société Valsud, est suspendu ensemble les décisions et actes pris en application dudit contrat dont la convention de sous-concession passée entre la société délégataire Valsud et la société Idex, sous-concessionnaire, pour la conception, la réalisation et l'exploitation du réseau de chaleur et de froid et l'avenant n°1 au contrat de concession signé le 8 juillet 2026 .

Article 2 : La suspension ordonnée par l'article 1er prendra effet à l'expiration d'un délai de neuf mois à compter de la notification de la présente ordonnance.

Article 3 : Les conclusions présentées par le syndicat UNIVALOM et la société VALSUD en application de l'article L. 761-1 du code de justice administrative sont rejetées.

Article 4 : La présente décision sera notifiée au préfet des Alpes-Maritimes, au syndicat UNIVALOM, aux sociétés VALSUD, ENEA VALOR ENERGIES, IDEX Territoires et IDEX Energies.

Fait à Nice, le 20 octobre 2026.

Le juge des référés,

signé

P. SOLI

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,
La greffière,