

**COUR ADMINISTRATIVE D'APPEL
DE MARSEILLE**

nm

**N^{os} 25MA00502, 25MA00504, 25MA00507,
25MA00508, 25MA00511, 25MA00512**

REPUBLIQUE FRANÇAISE

M. A
COMMUNE DE MENTON
SOCIÉTÉ B

AU NOM DU PEUPLE FRANÇAIS

Ordonnance du 28 mars 2025

La cour administrative d'appel de Marseille,

135-02-01-02-01
39-08-01-03
D

Le juge des référés

Vu la procédure suivante :

Procédure contentieuse antérieure :

Par quatre requêtes distinctes, le préfet des Alpes-Maritimes a demandé au juge des référés du tribunal administratif de Nice de suspendre l'exécution des sous-traités d'exploitation des lots n^{os} 3, 5/6, 7 et 8 de la plage artificielle des Sablettes conclus le 23 mai 2024 entre la commune de Menton et les sociétés B, C, D et E.

Par quatre ordonnances n^{os} 2500306, 2500313, 2500317 et 2500319 du 12 février 2025, le juge des référés du tribunal administratif de Nice a décidé la suspension de l'exécution des sous-traités afférents, respectivement, aux lots n^{os} 7, 3, 5/6 et 8 jusqu'à ce qu'il soit statué au fond sur les déférés.

Procédure devant la Cour :

I. Par une requête enregistrée le 27 février 2025 sous le n^o 25MA00502 et un mémoire enregistré le 21 mars 2025, M. A et la société par actions simplifiée C, représentés par Me Orlandini, demandent au juge des référés de la Cour :

1^o) d'annuler l'ordonnance n^o 2500317 du 12 février 2025 relative au sous-traité conclu avec la société C et portant sur les lots n^{os} 5 et 6, et de rejeter la demande de première instance ;

2^o) de mettre à la charge de l'Etat la somme de 3 000 euros au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Ils soutiennent que :

- le déféré préfectoral était tardif ;
- l'ordonnance est insuffisamment motivée ;

- aucune caution bancaire ne peut être octroyée à une société en cours de constitution ;
- la candidature comporte une justification suffisante des capacités financières compte tenu des obligations de la société ;
- la candidature était complète ;
- l'irrégularité invoquée ne justifie pas la suspension du contrat eu égard à l'intérêt général qui s'attache à la poursuite de l'exécution du sous-traité d'exploitation.

Par un mémoire en défense, enregistré le 12 mars 2025, le préfet des Alpes-Maritimes conclut au rejet de la requête d'appel.

Il soutient que :

- les moyens invoqués à l'appui de cette requête sont infondés ;
- les autres moyens qu'il a soulevés en première instance sont également propres à créer un doute sérieux sur la légalité du contrat.

II. Par une requête enregistrée le 28 février 2025 sous le n° 25MA00504 et un mémoire enregistré le 20 mars 2025, la commune de Menton, représentée par Me de Premare, demande au juge des référés de la Cour :

1°) d'annuler l'ordonnance n° 2500317 du 12 février 2025 relative au sous-traité conclu avec la société C et portant sur les lots n^{os} 5 et 6, et de rejeter la demande de première instance ;

2°) de mettre à la charge de l'Etat la somme de 3 000 euros au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Elle soutient :

- le déféré est tardif ;
- les moyens présentés par le préfet sont infondés ;
- la suspension du contrat porterait une atteinte excessive à l'intérêt général.

Par un mémoire en défense, enregistré le 12 mars 2025, le préfet des Alpes-Maritimes conclut au rejet de la requête d'appel.

Il soutient que :

- les moyens invoqués à l'appui de cette requête sont infondés ;
- les autres moyens qu'il a soulevés en première instance sont également propres à créer un doute sérieux sur la légalité du contrat.

III. Par une requête enregistrée le 28 février 2025 sous le n° 25MA00507 et un mémoire enregistré le 20 mars 2025, la commune de Menton, représentée par Me de Premare, demande au juge des référés de la Cour :

1°) d'annuler l'ordonnance n° 2500306 du 12 février 2025 relative au sous-traité d'exploitation du lot n° 7, conclu avec la société D, et de rejeter la demande de première instance ;

2°) de mettre à la charge de l'Etat la somme de 3 000 euros au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Elle soutient :

- le déféré est tardif ;
- les moyens présentés par le préfet sont infondés ;
- la suspension du contrat porterait une atteinte excessive à l'intérêt général.

Par un mémoire en défense, enregistré le 12 mars 2025, le préfet des Alpes-Maritimes conclut au rejet de la requête d'appel.

Il soutient que :

- les moyens invoqués à l'appui de cette requête sont infondés ;
- les autres moyens qu'il a soulevés en première instance sont également propres à créer un doute sérieux sur la légalité du contrat.

IV. Par une requête enregistrée le 28 février 2025 sous le n° 25MA00508 et un mémoire enregistré le 20 mars 2025, la commune de Menton, représentée par Me de Premare, demande au juge des référés de la Cour :

1°) d'annuler l'ordonnance n° 2500313 du 12 février 2025 relative au sous-traité d'exploitation du lot n° 3, conclu avec la société B, et de rejeter la demande de première instance ;

2°) de mettre à la charge de l'Etat la somme de 3 000 euros au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Elle soutient :

- le déféré est tardif ;
- les moyens présentés par le préfet sont infondés ;
- la suspension du contrat porterait une atteinte excessive à l'intérêt général.

Par un mémoire en défense, enregistré le 12 mars 2025, le préfet des Alpes-Maritimes conclut au rejet de la requête d'appel.

Il soutient que :

- les moyens invoqués à l'appui de cette requête sont infondés ;
- les autres moyens qu'il a soulevés en première instance sont également propres à créer un doute sérieux sur la légalité du contrat.

V. Par une requête enregistrée le 28 février 2025 sous le n° 25MA00511 et un mémoire enregistré le 20 mars 2025, la commune de Menton, représentée par Me de Premare, demande au juge des référés de la Cour :

1°) d'annuler l'ordonnance n° 2500319 du 12 février 2025 relative au sous-traité d'exploitation du lot n° 8, conclu avec la société E, et de rejeter la demande de première instance ;

2°) de mettre à la charge de l'Etat la somme de 3 000 euros au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Elle soutient :

- le déféré est tardif ;
- les moyens présentés par le préfet sont infondés ;

- la suspension du contrat porterait une atteinte excessive à l'intérêt général.

Par un mémoire en défense, enregistré le 12 mars 2025, le préfet des Alpes-Maritimes conclut au rejet de la requête d'appel.

Il soutient que :

- les moyens invoqués à l'appui de cette requête sont infondés ;
- les autres moyens qu'il a soulevés en première instance sont également propres à créer un doute sérieux sur la légalité du contrat.

VI. Par une requête enregistrée le 28 février 2025 sous le n° 25MA00512, la société B, représentée par Me Bourguet-Maurice, demande au juge des référés de la Cour :

1°) d'annuler l'ordonnance n° 2500313 du 12 février 2025 relative au sous-traité d'exploitation du lot n° 3, conclu avec la société B et de rejeter la demande de première instance ;

2°) de mettre à la charge de l'Etat la somme de 4 000 euros au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Elle soutient :

- le déféré est tardif ;
- les moyens présentés par le préfet sont infondés ;
- la suspension du contrat porterait une atteinte excessive à l'intérêt général.

Par un mémoire en défense, enregistré le 12 mars 2025, le préfet des Alpes-Maritimes conclut au rejet de la requête d'appel.

Il soutient que :

- les moyens invoqués à l'appui de cette requête sont infondés ;
- les autres moyens qu'il a soulevés en première instance sont également propres à créer un doute sérieux sur la légalité du contrat.

Vu :

- la décision du président de la Cour en date du 1^{er} octobre 2024 désignant M. Renaud Thielé pour juger les référés dans les conditions prévues par l'article L. 511-2 du code de justice administrative ;
- les autres pièces des dossiers.

Vu :

- le code général des collectivités territoriales ;
- le code de la commande publique ;
- le code de justice administrative.

Les parties ayant été régulièrement convoquées à l'audience.

Après avoir entendu, au cours de l'audience publique :

- le rapport de M. Renaud Thielé, juge des référés,
- pour la commune de Menton, les observations de Me Dumouchel de Premare, qui reprend à l'oral les moyens développés à l'écrit, en insistant particulièrement sur le fait que,

s'agissant des lots n^{os} 3, 7 et 8, les pièces demandées par la préfecture étaient sans lien avec les illégalités invoquées par la préfecture ;

- pour M. A et la société C, les observations de Me Plenot, qui reprend à l'oral les moyens développés à l'écrit ;

- pour la société B, les observations de Me Bourguet-Maurice ;

- pour l'Etat, les observations de Mme F et de M. G, représentant le préfet des Alpes-Maritimes, qui, s'agissant du sous-traité concernant les lots n^{os} 5 et 6, déclarent abandonner leurs moyens, à l'exception de celui tiré de l'absence de production d'une caution bancaire ou équivalente.

Le juge des référés ayant informé les parties de ce que la clôture de l'instruction est différée de vingt-quatre heures, pour permettre la production de l'avis de concession.

Considérant ce qui suit :

1. Par un avis de concession publié le 28 novembre 2022, la commune de Menton a lancé une consultation en vue de l'attribution, sous le régime de la délégation de service public, de lots du domaine public maritime de la plage des Sablettes. Par une délibération n^o 111/23 du 27 septembre 2023, le conseil municipal a approuvé l'attribution des lots n^{os} 2, 4, 5/6 et 10/11 et déclaré la consultation infructueuse pour les cinq autres lots. Par un avis de concession publié le 3 octobre 2023, une nouvelle consultation a été lancée par la commune en vue de l'attribution des lots n^{os} 1, 3, 7, 8 et 9. Par une délibération n^o 28/24 du 20 février 2024, le conseil municipal a approuvé l'attribution des lots n^{os} 1, 3, 7 et 8. Les sous-traités d'exploitation ont été signés le 23 mai 2024 avec la société Les H (lot n^o 2), la société B (lot n^o 3), la société I (lot n^o 4), la société C (lots n^{os} 5/6), M. et Mme D (lot n^o 7), la société Le E (lot n^o 8) et la société J (lots n^{os} 10/11) pour une durée de douze ans. La procédure d'attribution des lots n^{os} 1 et 9 a, quant à elle, été annulée par une ordonnance n^o 2400856 du juge des référés précontractuels du tribunal administratif de Nice en date du 8 mars 2024, confirmée partiellement par une décision n^o 492880 du 18 juillet 2024 du Conseil d'Etat. Le 24 mai 2024, la commune de Menton a transmis au service chargé du contrôle de légalité les différents contrats. Le 4 juillet 2024, ce service a sollicité de la commune la communication de différentes pièces de nature à lui permettre d'apprécier la légalité de ces contrats. Ces éléments ont été transmis par courrier électronique le 6 septembre 2024. Le 23 octobre 2024, le préfet a adressé à la commune une lettre d'observations valant recours gracieux, et tendant à la résiliation des contrats. Par un courrier en date du 20 novembre 2024, notifié le 28 novembre 2024, le maire de Menton a rejeté ce recours gracieux. Le 21 janvier 2025, le préfet des Alpes-Maritimes a déféré ces contrats à la censure du tribunal administratif de Nice sur le fondement de l'article L. 2131-6 du code général des collectivités territoriales. Par des requêtes présentées le même jour, il a par ailleurs demandé au juge des référés du tribunal administratif de prononcer la suspension de l'exécution de ces contrats sur le fondement de l'article L. 554-1 du code de justice administrative, jusqu'à ce qu'il soit statué au fond sur ses déférés. Par quatre ordonnances n^{os} 2500306, 2500313, 2500317 et 2500319 du 12 février 2025, le juge des référés du tribunal administratif de Nice a décidé la suspension de l'exécution des sous-traités afférents, respectivement, aux lots n^{os} 7, 3, 5/6 et 8 jusqu'à ce qu'il soit statué au fond sur les déférés. La commune de Menton, ainsi que, s'agissant des lots n^{os} 3 et 5/6, les sociétés B et C, relèvent appel de ces quatre ordonnances par six requêtes qui présentent à juger des questions semblables et qu'il y a donc lieu de joindre pour y statuer par une seule décision.

Sur la recevabilité des déférés :

2. Lorsque la requête en annulation d'une décision administrative faisant l'objet d'une demande de suspension présentée au juge des référés est irrecevable, cette demande de suspension doit être rejetée comme non fondée.

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 1^{er} 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 les sous-traités d'exploitation des lots n^{os} 3, 7 et 8 conclus la veille. Le préfet des Alpes-Maritimes a alors sollicité, le 4 juillet 2024, c'est-à-dire dans le délai de recours contentieux, la communication de diverses pièces. Il a à cette occasion demandé, en premier lieu et pour l'ensemble des contrats, le « compte d'exploitation prévisionnel établi sur la totalité de la durée du contrat, soit douze ans, comprenant un prévisionnel d'exploitation, contenant 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 et également pour l'ensemble des contrats, le rapport d'analyse des offres finales, en troisième lieu, pour les contrats concernant les lots n^{os} 3, 7 et 8, le compte-rendu des négociations menées avec les candidats, en quatrième lieu, pour le contrat concernant le lot n^o 3, une attestation d'assurance de responsabilité civile professionnelle en cours de validité, l'attestation remise prenant fin au 31 juillet 2023, en cinquième lieu, pour le contrat concernant les lots n^{os} 5 et 6, un lettre de candidature indiquant expressément l'identité du mandataire du groupement d'entreprises, comme le prévoit l'article 4.1 du règlement de la consultation, ainsi qu'une attestation d'assurance de responsabilité civile professionnelle en cours de validité et « toutes pièces justifiant que M. A, personne physique s'étant portée caution pour le compte du candidat, dispose d'une capacité financière équivalente à une caution émanant d'un établissement bancaire, l'article 4.1 du règlement de consultation requérant « une caution bancaire ou équivalent » et, en sixième et dernier lieu et s'agissant du lot n^o 8, le « bilan détaillé de la société K sur les trois dernières années, la version fournie étant la version simplifiée ».

5. S'agissant, d'une part, des sous-traités n^{os} 3, 7 et 8, le service chargé du contrôle de légalité a pu estimer que le rapport d'analyse des offres finales et le compte-rendu des négociations menées avec les candidats présentaient le caractère de pièces annexes nécessaires pour permettre au préfet d'apprécier la légalité des sous-traités. La circonstance que le préfet pouvait d'ores et déjà, au seul examen des pièces initialement transmises par la commune, identifier certaines irrégularités entachant les contrats, n'est pas de nature à priver cette demande de pièce de son caractère interruptif du délai de recours.

6. De même, s'agissant, d'autre part, du sous-traité d'exploitation des lots n^{os} 5 et 6, le service chargé du contrôle de légalité a pu estimer que la lettre de candidature indiquant expressément l'identité du mandataire du groupement d'entreprises candidat, indication exigée par l'article 4.1 du règlement de la consultation, constituait une pièce nécessaire à la vérification de la légalité du sous-traité. La circonstance que le contrat ait finalement été conclu avec une société dédiée, rendant sans objet cette obligation, n'est pas de nature à ôter à cette demande son caractère interruptif du délai de recours.

7. Dans ces conditions, et même si les autres demandes, portant sur des éléments qui ne correspondaient à aucune des pièces constituant les dossiers dont disposait la commune, étaient injustifiées, la demande adressée le 4 mai 2024 a régulièrement interrompu le délai de recours, qui a recommencé à courir à la date du 6 septembre 2024 à laquelle la commune a répondu à la demande de pièces. Ce délai n'était pas expiré à la date du 23 octobre 2024 à laquelle le préfet a notifié à la commune de Menton une lettre d'observations valant recours gracieux, rejetée par la commune le 20 novembre 2024, ni par conséquent, compte tenu de l'interruption du délai de recours contentieux par ce recours gracieux, à la date du 21 janvier 2025 à laquelle le préfet a saisi le tribunal administratif de Nice de ses déférés.

8. Il en résulte qu'en l'état de l'instruction, il n'y a pas lieu de considérer que l'irrecevabilité des déférés préfectoraux ferait obstacle à ce qu'il fût fait droit à la demande de suspension de l'exécution des contrats.

Sur l'existence de moyens propres à créer un doute sérieux :

9. S'agissant, d'une part, des sous-traités d'exploitation des lots n^{os} 3, 7 et 8, et comme l'a jugé le juge des référés du tribunal administratif de Nice, le moyen tiré de ce que la méthode de sélection des offres mises en œuvre par l'autorité concédante n'a pas respecté l'obligation de hiérarchisation des critères résultant de l'article R. 3124-5 du code de la commande publique apparaît, en l'état de l'instruction, propre à créer un doute sérieux sur la régularité de la procédure de passation des sous-traités d'exploitation des lots n^{os} 3, 7 et 8.

10. S'agissant, d'autre part, du sous-traité d'exploitation des lots n^{os} 5 et 6, et compte tenu du fait que le règlement de la consultation exigeait la production d'une « caution bancaire ou équivalent », le moyen tiré du caractère incomplet, et donc irrégulier, du dossier de candidature, qui comportait la seule caution personnelle de M. A, dont rien n'indique qu'elle serait équivalente à une caution bancaire, apparaît, en l'état de l'instruction, propre à créer un doute sérieux sur la régularité de la procédure de passation du sous-traité d'exploitation des lots n^{os} 5 et 6.

11. Si ces irrégularités sont normalement de nature, en l'absence d'élément attestant d'une volonté de favoriser ce candidat, à entraîner la résiliation du contrat, et non son annulation, elles justifient néanmoins la suspension de l'exécution du contrat jusqu'à ce qu'il soit statué au fond sur le déferé préfectoral, dès lors qu'en l'état de l'instruction l'atteinte portée à l'intérêt général n'apparaît pas telle qu'elle ferait obstacle à la résiliation du contrat.

12. Les appelantes ne sont dès lors pas fondées à soutenir que c'est à tort que, par les ordonnances attaquées, le juge des référés a fait droit aux demandes de suspension présentées par le préfet des Alpes-Maritimes. Leurs conclusions à fin d'annulation des ordonnances attaquées et de rejet des demandes de première instance doivent donc être rejetées, ainsi que, par voie de

conséquences, leurs conclusions tendant à l'application de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

O R D O N N E :

Article 1^{er} : Les requêtes de M. A et de la société C, de la commune de Menton et de la société B sont rejetées.

Article 2 : La présente ordonnance sera notifiée à la commune de Menton, à M. A, aux sociétés C, B, D et E et au ministre de l'aménagement du territoire et de la décentralisation.

Copie en sera adressée au préfet des Alpes-Maritimes.

Fait à Marseille, le 28 mars 2025.