DTA_2300396_20261013.xml
2026-10-14

TA63
Tribunal Administratif de Clermont-Ferrand
2300396
2026-10-13
BOULLOUD
Décision
Excès de pouvoir
D
Rejet

2026-09-29
31513
Chambre 3

Vu la procédure suivante :

Par une requête, des mémoires et des pièces, enregistrés les 23 février 2023, 24 septembre 2024, 14 octobre 2024 et 16 juin 2025, ainsi que par un mémoire récapitulatif enregistré le 31 août 2025, produit à la demande du tribunal en application de l'article R. 611-8-1 du code de justice administrative et des pièces enregistrées le 3 septembre 2025 et qui n'ont pas été communiqués, la société Servissime, représentée par Me Boulloud, demande au tribunal :

1°) avant-dire-droit, d'enjoindre au conseil départemental de la Haute-Loire de produire chacun des dossiers de candidature retenus et visés dans le tableau des offres retenues ;

2°) d'annuler la délibération du 7 novembre 2022 par laquelle la commission permanente du conseil départemental de la Haute-Loire a rejeté sa candidature dans le cadre d'un appel à manifestation d'intérêt (AMI), ainsi que la décision du 23 décembre 2022 portant rejet de son recours gracieux ;

3°) de mettre à la charge du conseil départemental de la Haute-Loire la somme de 4 000 euros à lui verser en application des dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Elle soutient que :

- les décisions attaquées ont été signées par une autorité incompétente ;

- elles sont entachées d'une insuffisance de motivation ;

- elles ont été prises à l'issue d'une procédure irrégulière en l'absence de communication des dossiers des candidats retenus, l'empêchant de débattre loyalement et équitablement, en méconnaissance des dispositions de l'article 6 de la convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales et des principes de transparence applicables à la commande publique ; la réticence du conseil départemental à communiquer les dossiers des candidats retenus alimente des soupçons d'irrégularité dans la procédure d'attribution du marché ;

- elles sont entachées d'une erreur de droit dès lors qu'il lui a été opposé le critère du « reste à charge » qui n'était pas au nombre de ceux prévus dans l'AMI ;

- elles sont entachées d'une méconnaissance du principe d'égalité de traitement et d'une erreur d'appréciation, le conseil départemental de la Haute-Loire n'ayant pas respecté les critères de sélection prévus par l'AMI dès lors, qu'il a retenu la candidature de projets constituant des « résidences services », de projets proposant plus de douze logements et de projets en cours ou inexistants et qu'il a considéré, à tort, son projet comme un projet de « résidence-service ».

Par des mémoires en défense, enregistrés les 19 avril 2024 et 30 juin 2025, ainsi que par un mémoire récapitulatif enregistré le 2 septembre 2025, produit à la demande du tribunal en application de l'article R. 611-8-1 du code de justice administrative et d'un mémoire enregistré le même jour et qui n'ont pas été communiqués, le département de Haute-Loire conclut au rejet de la requête et à la mise à la charge de la SAS Servissime la somme de 3 000 euros à lui verser en application des dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Il fait valoir que les moyens soulevés par la société requérante ne sont pas fondés.

Par une ordonnance en date du 2 juillet 2025 la clôture de l'instruction a été fixée au 5 septembre 2025 à 12h00.

Vu les autres pièces du dossier.

Vu :

- la convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales ;

- le code général des collectivités territoriales ;

- le code de la construction et de l'habitat ;

- le code de l'action sociale et des familles ;

- le code des relations entre le public et l'administration ;

- la loi n° 2000-321 du 12 avril 2000 relative aux droits des citoyens dans leurs relations avec les administrations ;

- 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 de Oliveira,

- les conclusions de M. Brun, rapporteur public,

- les observations de Me Boulloud, représentant la SAS Servissime,

- et les observations de Me Roux, représentant le département de la Haute-Loire.

Considérant ce qui suit :

1. Dans le cadre de la mise en œuvre de la mesure « d'aide à la vie partagée », dispositif soutenu par la Caisse nationale de la solidarité pour l'autonomie ayant pour objectif d'accompagner le déploiement de l'habitat inclusif par l'octroi d'une aide financière aux habitants de ces structures conventionnées par le département, le département de la Haute-Loire a lancé, le 23 juin 2022, un appel à manifestation d'intérêt (AMI) afin de sélectionner les porteurs de projets susceptibles de signer une convention pour une durée maximale de sept ans. La société Servissime, spécialisée dans les structures d'hébergement des personnes âgées, a déposé un dossier de candidature en réponse à cet AMI. Le 7 novembre 2022, la commission permanente du conseil départemental de la Haute-Loire a sélectionné dix porteurs de projets susceptibles de bénéficier de cette convention. Le 25 novembre 2022, la société Servissime a formé un recours gracieux contre cette décision qui a été rejeté, le 23 décembre 2022, par le conseil départemental de la Haute-Loire. Par la présente requête, la société Servissime demande au tribunal d'annuler de la délibération du 7 novembre 2022 du conseil départemental de la Haute-Loire et la décision du 23 décembre 2022 rejetant son recours gracieux.

Sur les conclusions tendant à ce qu'il soit ordonné au conseil départemental de produire chacun des dossiers de candidature retenus et visés dans le tableau des offres retenues :

2. D'une part, aux termes du 1° de l'article 6 de la convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales : « Toute personne a droit à ce que sa cause soit entendue équitablement, publiquement et dans un délai raisonnable, par un tribunal indépendant et impartial, établi par la loi, qui décidera, soit des contestations sur ses droits et obligations de caractère civil, soit du bien-fondé de toute accusation en matière pénale dirigée contre elle. (…) ».

3. Si la société requérante soutient que l'absence de communication des dossiers des candidats retenus porte atteinte à son droit à un procès équitable, elle ne saurait utilement se prévaloir des stipulations du 1° de l'article 6 de la convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales, qui ne sont pas applicables aux litiges relatifs aux appels à manifestation d'intérêt, lesquels n'ont trait ni à des contestations sur des droits et obligations de caractère civil ni au bien-fondé d'une accusation en matière pénale. En tout état de cause, alors que la commission d'accès aux documents administratifs a rendu le 25 janvier 2024 un avis favorable à la communication des documents demandés, il était loisible à la société requérante de contester le refus du département de la Haute-Loire de lui communiquer ces documents.

4. D'autre part, aux termes de l'article L. 5 du code de justice administrative : « L'instruction des affaires est contradictoire. Les exigences de la contradiction sont adaptées à celles de l'urgence ». Aux termes de l'article R. 611-10 du même code : « Sous l'autorité du président de la chambre à laquelle il appartient et avec le concours du greffier de cette chambre, le rapporteur fixe, eu égard aux circonstances de l'affaire, le délai accordé aux parties pour produire leurs mémoires. Il peut demander aux parties, pour être jointes à la procédure contradictoire, toutes pièces ou tous documents utiles à la solution du litige. (…) ». La mise en œuvre de ce pouvoir d'instruction constitue un pouvoir propre du juge. Lorsqu'il estime être suffisamment éclairé par les pièces versées au dossier pour statuer, le juge administratif n'a pas à faire usage de son pouvoir d'instruction pour permettre à une partie d'accéder à d'éventuels documents susceptibles de lui permettre d'établir le bien-fondé de ses allégations.

5. En l’espèce, l’affaire est en état d’être jugée et il n’apparaît pas nécessaire, au vu des pièces produites à l’instance par les parties, d’ordonner à l’administration la communication des pièces demandées par la société requérante.

Sur le cadre du litige :

6. D’une part, aux termes de l’article 9-1 de la loi n° 2000-321 du 12 avril 2000 relative aux droits des citoyens dans leurs relations avec les administrations : « Constituent des subventions, au sens de la présente loi, les contributions facultatives de toute nature, valorisées dans l'acte d'attribution, décidées par les autorités administratives et les organismes chargés de la gestion d'un service public industriel et commercial, justifiées par un intérêt général et destinées à la réalisation d'une action ou d'un projet d'investissement, à la contribution au développement d'activités ou au financement global de l'activité de l'organisme de droit privé bénéficiaire. Ces actions, projets ou activités sont initiés, définis et mis en œuvre par les organismes de droit privé bénéficiaires ». Aux termes de l’article 10 de la même loi : « L'autorité administrative ou l'organisme chargé de la gestion d'un service public industriel et commercial mentionné au premier alinéa de l'article 9-1 qui attribue une subvention doit, lorsque cette subvention dépasse un seuil défini par décret, conclure une convention avec l'organisme de droit privé qui en bénéficie, définissant l'objet, le montant, les modalités de versement, les conditions d'utilisation et les modalités de contrôle et d'évaluation de la subvention attribuée ainsi que les conditions dans lesquelles l'organisme, s'il est à but non lucratif, peut conserver tout ou partie d'une subvention n'ayant pas été intégralement consommée ».

7. Une décision qui a pour objet l’attribution d’une subvention constitue un acte unilatéral qui crée des droits au profit de son bénéficiaire ; de tels droits ne sont ainsi créés que dans la mesure où le bénéficiaire de la subvention respecte les conditions mises à son octroi, que ces conditions découlent des normes qui la régissent, qu’elles aient été fixées par la personne publique dans sa décision d’octroi, qu’elles aient fait l’objet d’une convention signée avec le bénéficiaire, ou encore qu’elles découlent implicitement mais nécessairement de l’objet même de la subvention.

8. Indépendamment des actions indemnitaires qui peuvent être engagées contre la personne publique, les recours relatifs à une subvention, qu’ils aient en particulier pour objet la décision même de l’octroyer, quelle qu’en soit la forme, les conditions mises à son octroi par cette décision ou par la convention conclue en application des dispositions précitées de la loi du 12 avril 2000, ou encore les décisions de la personne publique auxquelles elle est susceptible de donner lieu, notamment les décisions par lesquelles la personne publique modifie le montant ou les conditions d’octroi de la subvention, cesse de la verser ou demande le remboursement des sommes déjà versées, ne peuvent être portés que devant le juge de l’excès de pouvoir, par le bénéficiaire de la subvention ou par des tiers qui disposent d’un intérêt leur donnant qualité à agir. Un tel recours pour excès de pouvoir peut être assorti d’une demande de suspension de la décision litigieuse, présentée sur le fondement de l'article L. 521-1 du code de justice administrative.

9. D’autre part, il est toujours loisible à la personne intéressée, sauf à ce que des dispositions spéciales en disposent autrement, de former à l’encontre d’une décision administrative un recours gracieux devant l’auteur de cet acte et de ne former un recours contentieux que lorsque le recours gracieux a été rejeté. L’exercice du recours gracieux n’ayant d’autre objet que d’inviter l’auteur de la décision à reconsidérer sa position, un recours contentieux consécutif au rejet d’un recours gracieux doit nécessairement être regardé comme étant dirigé, non pas tant contre le rejet du recours gracieux dont les vices propres ne peuvent être utilement contestés, que contre la décision initialement prise par l’autorité administrative.

10. Il résulte de ce qui a été dit au point précédent que la société requérante ne peut utilement invoquer les vices propres dont serait entachée la décision du 23 décembre 2022 par laquelle le département de la Haute-Loire a rejeté son recours gracieux. Par suite, les moyens tirés de l’incompétence de son signataire, de l’insuffisance de motivation et du vice de procédure en

l’absence de communication des dossiers des candidats retenus doivent être écartés comme inopérants.

Sur les conclusions à fin d’annulation :

11. En premier lieu, aux termes de l’article L. 3131-1 du code général des collectivités territoriales : « I. − Les actes pris par les autorités départementales sont exécutoires de plein droit dès qu'ils ont été portés à la connaissance des intéressés dans les conditions prévues au présent article et, pour les actes mentionnés à l'article L. 3131-2, qu'il a été procédé à la transmission au représentant de l'Etat dans le département prévue par cet article. / Le président du conseil départemental peut, sous sa responsabilité, certifier le caractère exécutoire d'un acte. ».

12. Contrairement à ce que soutient la société requérante, la délibération du 7 novembre 2022 attaquée n’a pas été prise par M. A... B..., directeur général des services par intérim du département de la Haute-Loire, mais à l’unanimité des membres présents de la commission permanente. La signature en cause a pour seul objet d’attester de la télétransmission de la délibération au représentant de l’Etat dans le département, M. B... étant compétent à ce titre en vertu de la délégation qui lui a été consentie le 15 septembre 2022 par la présidente du conseil départemental de la Haute-Loire. Par suite, le moyen tiré de l’incompétence du signataire de la délibération attaquée ne peut qu’être écarté.

13. En deuxième lieu, la délibération attaquée, qui rejette implicitement la candidature des candidats n'ayant pas été retenus dans le cadre de la procédure d’AMI organisée par le département de la Haute-Loire, ne constitue pas un refus d’autorisation au sens des dispositions de l’article L. 211-2 du code des relations entre le public et l’administration. Elle n’entre dans aucune autre catégorie de décision administrative devant faire l’objet d’une motivation en application de ces dispositions. En outre, l'appel à manifestation d’intérêt litigieux n’imposait pas aux autorités compétentes d’indiquer les motifs de rejet des candidatures. Par suite, le moyen tiré d’une insuffisance de motivation doit être écarté.

14. En troisième lieu, le point 6 de l’AMI précise que la communication des résultats aura lieu « courant octobre 2022 » sans prévoir de procédure spécifique quant à la communication de ces résultats. Le point 4 de ce même AMI indique notamment que l’instruction des candidatures « portera sur le respect des critères présentés en annexe 1. Tout projet répondant au cadre réglementaire de l’habitat inclusif présenté ci-avant est éligible. Les critères présentés en annexe sont des critères de sélection qui guideront le choix des projets retenus en cohérence avec la politique départementale de l’habitat et de l’autonomie ». Enfin, les annexes 1, 2, 3 et 4 de cet AMI prévoient respectivement la liste des critères de sélection permettant de guider le choix des projets, les critères de modulation de l’aide, le dossier de candidature commun à tous les candidats ainsi que la liste des pièces à joindre à la demande.

15. Si la société requérante soutient que l’absence de communication des dossiers des candidats retenus « alimente des soupçons d’irrégularité dans la procédure d’attribution du marché » et que l’absence de communication de ces dossiers rentre en « contradiction avec le principe de transparence qui régit les marchés publics », la procédure d’AMI en cause ne relève pas de la commande publique, de sorte que la société requérante ne peut utilement se prévaloir des principes qui y sont applicables. Par ailleurs, il résulte des éléments rappelés au point 14 que le département de la Haute-Loire a suffisamment défini les éléments au regard desquels les candidatures seraient examinées de sorte que la société requérante n’est pas fondée à soutenir que la procédure d’AMI lancée par le département de la Haute-Loire n’a pas été transparente. Par suite, le moyen tiré de l’irrégularité de la procédure doit être écarté.

16. En quatrième lieu, la société requérante soutient que la commission permanente de la Haute-Loire, pour rejeter sa candidature, a ajouté un critère supplémentaire qui ne figurait pas dans la liste des critères de l'annexe 1 de l'AMI du 23 juin 2022, tenant à un reste à charge conséquent pour les locataires du projet d'habitat inclusif. Toutefois, l'annexe 1 à l'AMI, relative aux « critères prioritaires de sélection des dossiers », mentionnait le « caractère abordable de l'offre (niveau de loyer et charge) », lequel comprend nécessairement le contrôle du montant restant à la charge des locataires de l'habitat inclusif après le versement de l'aide à la vie partagée. A cet égard, il ressort du dossier de candidature et de la note de présentation du projet de la société requérante, que la somme mensuelle restant à la charge des locataires après le versement de l'aide à la vie partagée était estimée à 1 600 euros. Par suite, le moyen tiré de l'erreur de droit doit être écarté.

17. En dernier lieu, aux termes de l'article L. 281-1 du code de l'action sociale et des familles : « L'habitat inclusif est destiné aux personnes handicapées et aux personnes âgées qui font le choix, à titre de résidence principale, d'un mode d'habitation regroupé, entre elles ou avec d'autres personnes (…). Il ne peut pas être constitué dans des logements relevant des sections 3 à 5 du chapitre Ier du titre III du livre VI du code de la construction et de l'habitation ». Les sections 3, 4 et 5 du chapitre Ier du titre III du livre VI du code de la construction et de l'habitat régissent : « la résidence hôtelière à vocation sociale », « la résidence universitaire » et « les résidences-services ». Aux termes de l'article L. 631-13 du même code : « La résidence-services est un ensemble d'habitations constitué de logements autonomes permettant aux occupants de bénéficier de services spécifiques non individualisables. Les services spécifiques non individualisables sont ceux qui bénéficient par nature à l'ensemble des occupants. Les catégories de ces services sont définies par décret, pris après avis de la Commission nationale de concertation. /Les services spécifiques individualisables peuvent être souscrits par les occupants auprès de prestataires. Le délai de préavis préalable à la résiliation de ce contrat ne peut excéder un mois ». Aux termes de l'article D. 631-27 du même code : « Les catégories de services spécifiques non individualisables mentionnées à l'article L. 631-13 sont : / 1° L'accueil personnalisé et permanent des résidents et de leurs visiteurs ; / 2° La mise à disposition d'un personnel spécifique attaché à la résidence, le cas échéant complétée par des moyens techniques, permettant d'assurer une veille continue quant à la sécurité des personnes et à la surveillance des biens ; / 3° Le libre accès aux espaces de convivialité et aux jardins aménagés ».

18. D'une part, la société requérante ne démontre pas, par les pièces produites à l'instance, que certains des projets retenus dans le cadre de l'AMI constitueraient des projets de « résidence-service » et qu'ils n'auraient ainsi pas été éligibles à l'appel à projet. D'autre part, la circonstance que certaines candidatures retenues ne respecteraient pas l'un des critères prioritaires définis à l'annexe 1 de l'AMI n'est pas de nature à établir que son offre aurait dû être retenue ou était supérieure à celles retenues. Ainsi que le mentionne le point 4 de l'AMI, les critères présentés dans son annexe 1 permettent de guider le choix des projets retenus « en cohérence avec la politique départementale de l'habitat et de l'autonomie ». A cet égard et ainsi que le fait valoir le département en défense, les candidatures des porteurs de projet ont fait l'objet d'une appréciation au regard de l'ensemble des critères non pondérés de sorte qu'aucun critère n'est à lui seul déterminant dans la sélection. A ce titre, les critères du nombre de logement contenu dans le projet et du caractère existant du projet ne prévalent pas sur celui tenant au caractère abordable de l'offre qui a notamment été opposé à la société requérante. Il n'est ainsi pas établi et ne ressort pas des pièces du dossier que la commission permanente du département aurait appliqué les critères de sélection d'une manière différente aux candidats à l'AMI. Enfin, si la société requérante soutient que le département lui a à tort opposé la circonstance que son offre comportait des services, dès lors que les services sont apportés par une société extérieure et que chaque occupant a le libre choix de souscrire à ce service extérieur, ce caractère de libre choix n'est pas établi par les pièces du dossier, le document relatif au « principe de facturation » produit par la société à l'appui de sa requête mettant en évidence une facturation reposant sur trois éléments, la « location en meublé », la « nourriture » et « prestation de service », sans qu'ait d'incidence à ce titre qu'une partie des prestations seraient assurée par une société extérieure. Par suite les moyens tirés de la méconnaissance du principe d'égalité de traitement et d'une erreur d'appréciation doivent être écartés.

19. Il résulte de ce qui précède que les conclusions à fin d'annulation de la requête doivent être rejetées.

Sur les frais liés au litige :

20. Les dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative font obstacle à ce que soit mise à la charge du département de la Haute-Loire, qui n'est pas la partie perdante dans la présente instance, la somme que la société Servissime demande au titre des frais exposés par elle et non compris dans les dépens.

21. Il y a lieu, dans les circonstances de l'espèce, de mettre à la charge de la société Servissime la somme de 500 euros au titre des frais exposés par le département de la Haute-Loire et non compris dans les dépens.

D E C I D E :

Article 1er : La requête de la société Servissime est rejetée.

Article 2 : La société Servissime versera au département de la Haute-Loire la somme de 500 euros en application des dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Article 3 : Le présent jugement sera notifié à la société Servissime et au département de la Haute-Loire.

Délibéré après l'audience du 29 septembre 2026 à laquelle siégeaient :

- M. Bertolo, président,

- M. Panighel, premier conseiller,

- Mme de Oliveira, conseillère.

Rendu public par mise à disposition au greffe le 13 octobre 2026.

La rapporteure,

C. DE OLIVEIRA

Le président,

C. BERTOLO

La greffière,

C. HUMEZ

La République mande et ordonne au préfet de la Haute-Loire en ce qui le concerne ou à tous commissaires de justice 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,