

DTA\_2300848\_20250804.xml  
2025-08-08

TA06  
Tribunal Administratif de Nice  
2300848  
2025-08-04  
SOCIETE D AVOCATS PLENOT-SUARES-ORLANDINI  
Décision  
Excès de pouvoir  
C  
Satisfaction totale

2025-06-30  
74537  
2ème Chambre

Vu la procédure suivante :

Par une requête et un mémoire, enregistrés les 20 février 2023 et 11 avril 2024, le préfet des Alpes-Maritimes défère au tribunal la délibération n°2022/47 du conseil municipal de la commune de Roquefort-les-Pins en date du 20 septembre 2022 et demande, par voie de conséquence, l'annulation de tout acte en découlant et notamment de la convention signée le 27 septembre 2022 entre la commune de Roquefort-les-Pins et l'association " IFAC PACA ".

Le préfet soutient que:

- son déféré n'est pas tardif compte tenu de la demande de pièces complémentaires nécessaires à l'exercice du contrôle de légalité et de l'exercice d'un recours gracieux auprès de la commune suite à la réponse de la commune de Roquefort-les-Pins à cette demande de pièces complémentaires ;
- la convention " pluriannuelle d'objectifs " signée le 27 septembre 2022 entre la commune de Roquefort-les-Pins et l'association " IFAC PACA ", concernant l'accueil périscolaire et extrascolaire, prestation répondant à un besoin de la commune et effectuée moyennant un prix, doit être requalifiée en contrat de la commande publique, devant être soumis aux obligations de publicité et de mise en concurrence du droit de la commande publique ;
- une fois la requalification susmentionnée opérée, il y a lieu d'annuler la délibération et la convention litigieuses au regard de la méconnaissance des dispositions des articles L. 2122-1 et R. 2122-1 du code de la commande publique, dès lors qu'aucune urgence ne justifiait la passation d'un marché public sans mesures de publicité et de mise en concurrence, ainsi que d'annuler tous les actes pris sur le fondement de cette délibération.

Par des mémoires en défense, enregistrés les 26 mars et 3 avril 2024, la commune de Roquefort-les-Pins, prise en la personne de son maire en exercice et représentée par Me Suares, conclut principalement à l'irrecevabilité de la requête, subsidiairement au rejet de la requête au fond, et en tout état de cause à ce qu'une somme de 2 500 euros soit mise à la charge de l'Etat au titre des dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

La commune soutient :

- à titre principal : que la requête est irrecevable, en raison de sa tardiveté ;
- à titre subsidiaire, qu'aucun des moyens n'est au demeurant fondé.

Par une ordonnance du 27 mars 2024, la clôture de l'instruction a été fixée au 29 avril 2024 à 12 heures.

Vu les autres pièces du dossier.

Vu :

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

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

Ont été entendu au cours de l'audience publique du 30 juin 2025 :

- le rapport de M. Silvestre-Toussaint-Fortesa, président ;
- les conclusions de M. Holzer, rapporteur public ;
- et les observations de Me Soares, pour la commune de Roquefort-les-Pins.

Considérant ce qui suit :

1. Le 23 septembre 2022, la commune de Roquefort-les-Pins a transmis au préfet des Alpes-Maritimes la délibération n°2022/47 en date du 20 septembre 2022 par laquelle son conseil municipal a approuvé l'attribution d'une subvention mensuelle, de septembre 2022 à août 2023, d'un montant de 668 598 euros, au profit de l'association " IFAC PACA ", inscrite au registre du commerce et des sociétés et dont le siège social est situé au 23 rue de la République à Marseille, ainsi que la conclusion d'une convention " pluriannuelle d'objectifs " avec la même association, ayant pour objet, pour la période du 1er septembre 2022 au 31 août 2023, la mise en œuvre d'un accueil périscolaire matin et du soir, l'animation de la pause méridienne, un accueil de loisirs périscolaire le mercredi et un accueil de loisirs extrascolaire pendant les vacances scolaires, la subvention susmentionnée constituant la contribution financière de la commune à la réalisation de ces prestations par l'association. Le préfet des Alpes-Maritimes, au titre du contrôle de légalité, a fait une demande de pièces complémentaires auprès de la commune le 17 octobre 2022, à laquelle la commune a répondu par un courrier reçu le 7 novembre 2022. Le 28 novembre 2022, le préfet des Alpes-Maritimes a alors adressé à la commune un recours gracieux, lui enjoignant de procéder au retrait de la délibération en cause ainsi qu'à la résiliation de la convention susmentionnée conclue sur la base de cette délibération. Par un courrier reçu le 22 décembre 2022 par le préfet, le maire de la commune de Roquefort-les-Pins a indiqué ne pas donner suite à ce recours. Le préfet des Alpes-Maritimes défère ainsi au Tribunal, par la présente requête, la délibération n°2022/47 en date du 20 septembre 2022 du conseil municipal de Roquefort-les-Pins et demande, par voie de conséquence, l'annulation de tout acte en découlant et notamment de la convention signée le 27 septembre 2022 entre la commune de Roquefort-les-Pins et l'association " IFAC PACA ".

Sur la fin de non-recevoir soulevée par la commune de Roquefort-les-Pins :

2. Aux termes de l'article L. 2131-6 du code général des collectivités territoriales : " 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 ( ). ". Aux termes de l'article R. 2131-7 de ce code : " Le préfet ou le sous-préfet peut demander, pour exercer le contrôle de légalité, que des pièces complémentaires lui soient fournies ". Lorsque la transmission de l'acte au représentant de l'Etat ne comporte pas le texte intégral de cet acte ou n'est pas accompagnée des documents annexes nécessaires pour apprécier la portée et la légalité de l'acte, il appartient au représentant de l'Etat de demander à l'autorité communale, dans le délai de deux mois à compter de la réception de l'acte transmis, de compléter cette transmission. Dans ce cas, le délai de deux mois imparti au préfet par l'article L. 2131-6 du code général des collectivités territoriales pour déférer l'acte au tribunal administratif court soit de la réception du texte intégral de l'acte ou des documents annexes nécessaires, soit de la décision explicite ou implicite, par laquelle l'autorité communale refuse de compléter la transmission initiale. En outre, dans le délai de deux mois suivant la transmission des documents annexes nécessaires, le représentant de l'Etat a la faculté de former un recours gracieux auprès de l'autorité communale compétente. L'exercice d'un tel recours a pour effet de proroger le délai imparti au préfet pour saisir le tribunal administratif sur le fondement de l'article L. 2131-6 précité.

3. En l'espèce, le préfet des Alpes-Maritimes, à qui la délibération n°2022/47 du 20 septembre 2022 litigieuse a été transmise le 23 septembre 2022, a demandé au maire de la commune de Roquefort-les-Pins, par un courrier du 17 octobre 2022, de lui transmettre l'acte formalisant la demande de subvention de l'association " IFAC PACA " à la commune, ainsi que tout document joint par l'association dans le cadre de cette demande, notamment tout document relatif au budget de celle-ci, ainsi que les annexes I et II citées dans le projet de convention liant la commune et l'association. S'il est constant que le projet de la convention en cause figurait bien en annexe à la délibération n°2022/47, il n'est pas contesté que n'y figuraient en revanche pas les annexes 1 et 2 à cette convention. Or ces annexes apportaient des éclairages pour identifier le besoin de la commune, ses engagements à l'égard de l'association et notamment le montant prévisionnel de la contribution versée à cette dernière, ainsi que tout autre élément de nature à déterminer si l'association devrait supporter un quelconque risque d'exploitation. Dans ces circonstances, la demande de pièces du 17 octobre 2022 adressée par le préfet des Alpes-Maritimes à la commune doit être regardée comme étant nécessaire pour apprécier la portée et la légalité de la délibération n°2022/47, et, par suite, a valablement prorogé le délai dans lequel le préfet pouvait, soit former un recours gracieux auprès de la commune, soit déférer directement la délibération en cause au Tribunal. Ainsi qu'il a été rappelé précédemment, la commune a répondu à la demande de pièces du 17 octobre 2022 par un

courrier reçu le 7 novembre 2022, et le préfet des Alpes-Maritimes a formé le 28 novembre 2022 un recours gracieux auprès de la commune, auquel il n'a pas été donné suite, selon courrier reçu le 22 décembre 2022 par le préfet, lequel disposait ainsi d'un délai de deux mois à compter de cette dernière date pour déférer la délibération n°2022/47 du 20 septembre 2022 litigieuse au Tribunal. Le présent déféré ayant été introduit le 20 février 2023, il n'était dès lors pas tardif. Par suite, il y a lieu d'écarter la fin de non-recevoir soulevée par la commune de Roquefort-les-Pins.

Sur les conclusions au titre de l'article L. 2131-6 du code général des collectivités territoriales :

4. En premier lieu, et d'une part, en l'absence de dispositions législatives spéciales l'autorisant expressément à accorder des concours financiers ou le lui interdisant, une commune ne peut accorder une subvention à une association qu'à la condition qu'elle soit justifiée par un intérêt public communal. D'autre part, l'opération par laquelle une collectivité territoriale accorde une subvention à une personne morale de droit privé dont l'action répond aux objectifs d'intérêt général recherchés par la collectivité et qui ne donne lieu à aucune prestation de services réalisée au profit de ladite collectivité ne saurait être assimilée à un contrat passé en vue de la réalisation de prestations de services. En l'espèce, il est constant que la subvention accordée par la commune de Roquefort-les-Pins à l'association " IFAC PACA " dans le cadre de la convention " pluriannuelle d'objectifs " conclue avec ladite association, la convention dénommant " contribution financière " la subvention accordée, participe d'une opération qui donne lieu à une prestation de services réalisée au profit de la commune, et de surcroît d'intérêt général, à savoir, ainsi qu'il a été dit, la mise en œuvre d'un accueil périscolaire matin et du soir, l'animation de la pause méridienne, un accueil de loisirs périscolaire le mercredi et un accueil de loisirs extrascolaire pendant les vacances scolaires. Ainsi, dans les circonstances de l'espèce, l'opération par laquelle la commune accorde, par la délibération n°2022/47 litigieuse, la subvention mensuelle, de septembre 2022 à août 2023, d'un montant de 668 598 euros à l'association " IFAC PACA " pouvait, à bon droit, être assimilée à un contrat de prestation de services par le préfet des Alpes-Maritimes, ce qui n'est d'ailleurs pas contesté par la commune défenderesse.

5. En deuxième lieu, il est constant qu'aucune procédure préalable de publicité et de mise en concurrence n'a précédé la conclusion de la convention " pluriannuelle d'objectifs " conclue entre la commune de Roquefort-les-Pins et l'association " IFAC PACA ", vice de nature à entacher d'illégalité non seulement ladite convention, mais aussi et surtout la délibération n°2022/47 litigieuse autorisant le maire à signer cette convention.

6. En troisième lieu, la commune défenderesse entend invoquer les dispositions de l'article L. 2122-1 du code de la commande publique, aux termes desquelles " L'acheteur peut passer un marché sans publicité ni mise en concurrence préalables dans les cas fixés par décret en Conseil d'Etat lorsque en raison notamment de l'existence d'une première procédure infructueuse, d'une urgence particulière, de son objet ou de sa valeur estimée, le respect d'une telle procédure est inutile, impossible ou manifestement contraire aux intérêts de l'acheteur ou à un motif d'intérêt général. ". Si la commune soutient en effet qu'une " urgence particulière " dispensait la conclusion de la convention litigieuse d'une publicité et d'une mise en concurrence préalables, en invoquant " des absences répétées des animateurs et agents en charge de la surveillance dès le début de l'année 2022 ", ces circonstances ne sauraient constituer une situation d'urgence dès lors que la délibération n°2022/47 litigieuse n'a été adoptée que le 20 septembre 2022 et que la convention " pluriannuelle d'objectifs " n'a été conclue avec l'association " IFAC PACA " que le 27 septembre 2022. En outre, la commune soutient elle-même qu'elle a finalement procédé à la passation d'un marché public en procédure formalisée, avec publicité et mise en concurrence préalables, et qu'elle a conclu un marché avec l'association " IFAC PACA " le 23 mai 2023.

7. Il résulte des points 4 à 6 que le préfet des Alpes-Maritimes est fondé à soutenir que la délibération n°2022/47 du 20 septembre 2022 litigieuse est entachée d'illégalité. Il y a dès lors lieu d'en prononcer l'annulation.

Sur les frais liés au litige :

8. Les dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative font obstacle à ce qu'une somme soit mise à la charge de l'Etat, qui n'a pas la qualité de partie perdante dans la présente instance. Les conclusions présentées à ce titre par la commune de Roquefort-les-Pins doivent donc être rejetées.

**D E C I D E :**

Article 1er : La délibération n°2022/47 du conseil municipal de la commune de Roquefort-les-Pins en date du 20 septembre 2022 est annulée.

Article 2 : Le surplus des conclusions des parties est rejeté.

Article 3 : Le présent jugement sera notifié au préfet des Alpes-Maritimes et à la commune de Roquefort-les-Pins.

Délibéré après l'audience du 30 juin 2025 à laquelle siégeaient :

M. Silvestre-Toussaint-Fortesa, président ;

M. Bult, conseiller ;

Mme Cueilleron, conseillère.

Rendu public par mise à disposition au greffe, le 4 août 2025.

Le président-rapporteur, L'assesseure la plus ancienne,  
signé signé

F. Silvestre-Toussaint-Fortesa

S. Cueilleron

La greffière,

signé

C. Sussen

La République mande et ordonne au préfet des Alpes-Maritimes en ce qui le concerne ou à tous commissaires de justice 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