DTA_2604519_20260624.xml
2026-06-26

TA31
Tribunal Administratif de Toulouse
2604519
2026-06-24
BRG
Décision
Excès de pouvoir

Rejet

Vu la procédure suivante :

Par une requête enregistrée le 29 mai 2026 et un mémoire enregistré le 18 juin 2026, la société ICR – EXPO, représentée par Me Hasday, demande au juge des référés sur le fondement de l'article L. 551-1 et suivants du code de justice administrative :

1) d'annuler la procédure de passation du marché public lancée par la commune de Toulouse ayant pour objet la conception, l'exploitation et l'animation des festivités de fin d'année pour l'édition 2026 et subsidiairement, de l'annuler au stade de l'analyse des offres ;

2) d'annuler les décisions par lesquelles la commune de Toulouse a attribué le marché en litige à la société 2A Animations et Actions commerciales (2A) et a rejeté son offre ;

3) d'enjoindre à la commune de Toulouse de reprendre intégralement la procédure ou de la reprendre au stade de l'analyse des offres ;

4) de mettre à la charge de la commune de Toulouse une somme de 5 000 euros sur le fondement des dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

La société ICR – EXPO soutient que :

- la commune de Toulouse a passé un marché de fournitures et services en procédure adaptée ouverte avec négociation pour la conception, l'exploitation et l'animation des festivités de Noël 2026 sur trois sites que sont la place du Capitole, le square Charles-de-Gaulle, la cour Henri IV, et l'allée Jean-Jaurès ; l'analyse des offres est prévue en fonction de plusieurs critères, le prix pondéré à 30 %, la stratégie de commercialisation pondéré à 10 %, dont l'attractivité de la proposition d'exploitation sur 6 % et la pertinence de la méthodologie et des moyens mis en œuvre sur 4%, la qualité artistique et le niveau d'attractivité sur 25 %, l'organisation des moyens humains sur 25 % et les mesures de développement durable sur 10 % ;

- son offre a été rejetée et classée en 2e position avec la note de 92,64 % alors que l'attributaire pressenti a obtenu la note de 100 % ; la différence s'est faite sur le seul critère du prix pour lequel elle a obtenu la note de 22,64/30 ;

- sa requête est recevable ; elle justifie d'un intérêt à agir au regard des dispositions de l'article L. 551-10 du code de justice administrative, ayant déposé une offre pour le marché en litige ;

- les articles R. 2181-1 et R. 2181-4 du code de la commande publique ont été méconnus dès lors que l'information reçue sur le rejet de son offre est insuffisante, en l'absence de précisions sur les caractéristiques et avantages de l'offre retenue et le nom de l'attributaire du marché ; elle a sollicité ces informations par courrier du 21 mai 2026 ;

- en ce qui concerne la durée et la nature du contrat, celui-ci ne relève pas du marché public mais de la concession dès lors que le risque est transféré à l'exploitant, que la commune de Toulouse ne rémunère pas la fourniture des chalets, la sécurité de l'événement, les décors et les animations qui ne sont rémunérés que par les recettes tirées de l'exploitation commerciale ; aucun dédommagement n'est prévu en cas de pertes économiques ; de même, la durée de la concession fixée à un an est trop faible au regard des investissements nécessaires alors que l'exploitation est limitée à la période du 26 novembre au 27 décembre 2026 et, pour la patinoire, au 3 janvier 2027 et que le nombre de chalets est également limité à 95 ; la limitation à 95 chalets, dont la taille n'est pas précisée, afin d'assurer une circulation fluide du public, n'est pas justifiée ; les conditions météorologiques font courir un risque sur l'activité de la patinoire, qui peut être payante ; de même, les conditions géopolitiques, sécuritaires, ou météorologiques peuvent décourager les commerçants de participer audit marché de Noël ; les choix de l'exploitant peuvent conduire à des pertes d'exploitation ; les grands chalets risquent de ne pas trouver preneurs alors que le nombre de chalets est limité par le pouvoir adjudicateur ; le montant de la subvention de la ville est mineur par rapport aux recettes escomptées ; pour ces raisons, le marché précédent était une concession sur quatre ans ; faute d'avoir déterminé une durée cohérente avec les investissements à réaliser, la procédure de passation est entachée d'irrégularité au stade de l'analyse des offres ; en effet, la société 2A, plus importante, pouvait fixer un prix plus faible, alors qu'elle peut amortir ses investissements sur de nombreux marchés à l'échelle nationale ;

- la procédure ne pouvait qu'être formalisée et non adaptée ; en effet, le prix a été fixé à 218 000 euros H.T., soit un montant supérieur au seuil au-delà duquel le marché doit être formalisé ; il n'entre pas dans les cas limitativement énumérés permettant le recours à la négociation, prévus par les articles L. 2124-3 et R. 2124-3 du code de la commande publique ; aucune phase de conception n'est réellement prévue en l'absence de phase d'étude nécessaire au développement d'une solution qui ne serait pas disponible, connue et standardisée ; elle a ainsi lésée alors même que l'article 7.3 du RC prévoyait une négociation avec les deux candidats ayant remis la meilleure offre ;

- le marché est irrégulier en l'absence de prix déterminé ou déterminable en méconnaissance des articles L. 1111-1 et L. 1121-1 du code de la commande publique ; l'article 3.2 du règlement de consultation (RC) prévoit un prix global et forfaitaire de 341 640 euros sur fonds propres de la commune de Toulouse et une part générée par les recettes de location des chalets et les activités ludiques et permanentes ; dès lors que la ville ne renonce pas à des recettes publiques au titre de l'exécution du marché, cette somme d'argent ne peut constituer le prix du marché ; l'article 6.1 du cahier des clauses administratives particulières (CCAP) prévoit que les résultats du marché sont cédés exclusivement à la commune de Toulouse conformément à l'article 13 ; autrement dit, la commune ne rémunère pas la fourniture des chalets, la sécurité, les décors et les animations, alors qu'il s'agit d'un besoin du pouvoir adjudicateur ; si le marché devait être qualifié de concession, cette dernière serait également dépourvue de prix ; l'absence de prix pour certaines prestations du marché l'a lésée en ce qu'elle a été contrainte de recourir au montant maximum ouvert pour la participation financière de la ville ; le critère du prix a été évalué sur la seule participation financière de la commune et non sur le montant global alors que l'article 6-1 du CCAP définit le prix du marché comme prenant en compte tant la participation financière de la commune que les recettes d'exploitation ; les modalités d'appréciation du critère du prix ont ainsi été modifiées postérieurement à la remise des offres, privant les candidats d'une information essentielle ;

- l'offre de l'attributaire a été modifiée substantiellement durant les négociations ; en effet, il a remis un nouveau plan au pouvoir adjudicateur qui constitue une variante non autorisée par l'article 2.3 du marché ; en outre, elle n'a pas été notée indépendamment de l'offre du candidat ; l'offre était donc irrégulière ; les prestations supplémentaires éventuelles (PSE) ne sont pas davantage autorisées ; or le pouvoir adjudicateur a demandé à l'attributaire pressenti de préciser le prix des options alors que le marché interdisait les variantes et ne contenait aucune PSE ;

- l'offre de l'attributaire pressenti est irrégulière en méconnaissance des dispositions des articles L. 2152-2 et L. 2152-3 du code de la commande publique dès lors que les chalets proposés par l'attributaire ne respectent pas la norme d'accessibilité aux personnes handicapées et notamment l'arrêté du 8 décembre 2014 fixant les règles applicables pour les établissements recevant du public qui prévoit une profondeur de tablette de 30 cm et non de 25 cm ; les usagers doivent pouvoir remplir des chèques, lire les descriptions des produits, les fiches techniques ; l'attributaire doit également détailler les mesures prises en matière d'utilisation de contenants et emballages réutilisables pour la restauration du public ; or l'attributaire pressenti ne se conforme pas aux engagements municipaux au titre du schéma des achats socialement et écologiquement responsables (SPASER) qu'elle a adopté ; plus de 20 personnes pourront simultanément se restaurer dans l'enceinte du marché de Noël ; enfin, le respect du critère de développement durable par l'attributaire pressenti n'est pas établi alors que les chalets seront fabriqués dans la région nantaise et devront être transportés jusqu'à Toulouse ; elle ne pouvait donc obtenir le nombre maximum de points sur ce critère ; l'attributaire ne réalise un bilan carbone que pour les installations lumineuses et les décorations, aucun coût carbone au km n'a été précisé ; la provenance des produits n'a pas été prise en compte alors qu'il s'agit d'un des piliers du SPASER ; il ne peut obtenir le maximum de point en ce qui concerne la sélection des exposants alors qu'il ne respecte ni le CCAP ni le SPASER ;

- aucun motif impérieux d'intérêt général ne permet d'échapper à l'annulation de la procédure ; il n'est pas établi que la nullité du marché ferait obstacle à la mise en œuvre du marché de Noël ; un délai de 6 mois permet de relancer la procédure.

Par un mémoire en défense du 16 juin 2026, la commune de Toulouse conclut au rejet de la requête et à ce que la somme de 1 000 euros soit mise à la charge de la société requérante.

Elle soutient que :

- aucun des moyens de la requête n'est fondé ;

- elle a communiqué le 4 juin 2026 le rapport d'analyse des offres expurgé des informations confidentielles ;

- le contrat relève bien d'un marché public et sa durée a été calculé selon les besoins du pouvoir adjudicateur ; l'existence d'un transfert du risque sur le soumissionnaire n'est pas démontrée ; le bénéfice est garanti compte tenu du prix fixé par la commune ; elle assume l'essentiel du risque et garantit au prestataire une rémunération équilibrée ; elle fixe les paramètres essentiels du service, sans liberté d'exploitation ; la durée a été fixée en fonction de ses besoins ; il n'est pas établi que la durée d'un an retenue aurait restreint la concurrence ou l'aurait lésée ;

- le prix est déterminé et déterminable et permet l'équilibre ;

- il n'est pas démontré que l'offre de l'attributaire pressenti serait irrégulière ; notamment l'arrêté du 8 décembre 2014 n'est pas applicable en l'espèce et l'obligation d'utilisation de vaisselle ré-employables s'applique aux entreprises de restauration sur place susceptibles d'accueillir plus de 20 personnes simultanément ; seuls sont interdits les plastiques à usage unique ;

- l'exigence de développement durable ne saurait être appréciée à la seule aune de la distance de transport des chalets ce qui reviendrait à instaurer une préférence géographique ; la commune a procédé à une analyse globale de l'offre en la matière et n'a commis aucune erreur manifeste d'appréciation.

Par deux mémoires en défense enregistrés les 17 et 19 juin 2026, la société 2A Animations et Actions commerciales (2A), représentée par Me Mouriesse, conclut au rejet de la requête et à ce que la somme de 4 000 euros soit mise à la charge de la société requérante.

Elle soutient qu'aucun des moyens de la requête n'est fondé.

Vu les autres pièces du dossier.

Vu :

- le code de la commande publique ;

- l'arrêté du 8 décembre 2014 fixant les dispositions prises pour l'application des articles R. 111-19-7 à R. 111-19-11 du code de la construction et de l'habitation et de l'article 14 du décret n° 2006-555 relatives à l'accessibilité aux personnes handicapées des établissements recevant du public situés dans un cadre bâti existant et des installations existantes ouvertes au public ;

- le code de justice administrative.

La présidente du tribunal a désigné M. Daguerre de Hureaux, vice-président, pour statuer sur les référés.

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

Au cours de l'audience publique du 19 juin 2026 en présence de Mme Fontan, greffière d'audience, ont été entendus :

- le rapport de M. Daguerre de Hureaux ;

- les observations de Me Hasday, pour la société ICR - EXPO, qui persiste dans ses écritures, abandonne le moyen tiré d'une information insuffisante et fait valoir que le prix du marché doit être un prix global, que la commune ne pouvait pas recourir à un marché à procédure adaptée, qu'en procédure formalisée, il ne peut pas y avoir de négociation, que le marché en litige n'entre pas dans le cadre des exceptions prévues permettant la négociation, que, si elle n'a pas posée de questions, elle est pourtant lésée par le caractère erroné de la procédure, or de nouveaux documents ont été remis, des différences de 20 000 euros ont été constatées, que des options ont été proposées alors qu'elles sont interdites, que la lésion se porte sur la circonstance qu'en l'absence de négociation, les offres auraient été différentes, que le contrat est une concession, car le risque est significatif, que la part des recettes tirées de l'exploitation est substantielle, que le fait de limiter à 95 chalets sans préciser la superficie fausse la donne, que la notion d'offre économiquement la plus avantageuse aurait dû intégrer le prix global, que la durée du marché a été ramenée de quatre à un an, qu'il n'y a pas d'abandon de recettes puisque les recettes sont les produits de l'activité commerciale, que le seul prix est donc celui fixé par l'attributaire à verser par la commune et ne permet pas de choisir l'offre la plus avantageuse ;

- celles de la commune de Toulouse, représentée par Mme A..., qui fait valoir que les recettes d'exploitation font partie de la rémunération qui ne se confond pas avec le prix, que l'article R. 2123-1 prévoit qu'il y ait des MAPA pour les événements et les fêtes, qu'en ce qui concerne la nature du contrat, il y a marché public de prestations de service, qu'il n'y a pas d'aléa économique, qu'à supposer que le contrat puisse être qualifié de concession n'a pas d'incidence, que les négociations n'ont pas porté sur des éléments substantiels, que seuls deux stands de barbe à papa et de photographies ont été proposés, ce qui ne modifie pas l'économie du marché ;

- celles de la société 2A, représentée par Me Pacton, qui reprend ses écritures ;

- la parole a été rendue à Me Hasday, pour ICR – EXPO, qui fait valoir que le marché de Noël est une délégation de service public ou une activité commerciale et n'entre pas dans le cadre des événements ou fêtes permettant les marchés à procédure adaptée ;

- la parole a été rendue à la défense en dernier.

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

Considérant ce qui suit :

1. La commune de Toulouse a lancé le 5 janvier 2026 une procédure adaptée ouverte avec négociations, sous la forme d'un marché à prix global et forfaitaire, pour la conception, l'exploitation et l'animation des fêtes de Noël 2026 sur quatre sites : la place du Capitole avec 95 chalets maximum sur 6 290 m², un village de Noël de 2150 m² et patinoire, le square Charles-de-Gaulle, avec 25 chalets maximum et 300 m² de décors animés ou animation, la cour Henri IV, comportant 187 m² d'animations ou décors animés et enfin l'allée Jean-Jaurès avec une surface de 1 800 m² en partie haute pour les animations et 1 800 m² en partie basse pour les décors animés. Après négociations avec les candidats les mieux classés, 2A et ICR – EXPO, l'offre de la société 2A a été retenue, la société requérante étant classée en 2e position.

Sur les conclusions présentées sur le fondement des dispositions de l'article L. 551-1 du code de justice administrative :

2. Aux termes de l'article L. 551-1 du code de justice administrative : « Le président du tribunal administratif, ou le magistrat qu'il délègue, peut être saisi en cas de manquement aux obligations de publicité et de mise en concurrence auxquelles est soumise la passation par les pouvoirs adjudicateurs de contrats administratifs ayant pour objet l'exécution de travaux, la livraison de fournitures ou la prestation de services, avec une contrepartie économique constituée par un prix ou un droit d'exploitation, la délégation d'un service public ou la sélection d'un actionnaire opérateur économique d'une société d'économie mixte à opération unique (…) / Le juge est saisi avant la conclusion du contrat. ». Aux termes de son article L. 551-2 du même code : « I.- Le juge peut ordonner à l'auteur du manquement de se conformer à ses obligations et suspendre l'exécution de toute décision qui se rapporte à la passation du contrat, sauf s'il estime, en considération de l'ensemble des intérêts susceptibles d'être lésés et notamment de l'intérêt public, que les conséquences négatives de ces mesures pourraient l'emporter sur leurs avantages. / Il peut, en outre, annuler les décisions qui se rapportent à la passation du contrat et supprimer les clauses ou prescriptions destinées à figurer dans le contrat et qui méconnaissent lesdites obligations (…) ».

3. En vertu de ces dispositions, les personnes habilitées à agir pour mettre fin aux manquements du pouvoir adjudicateur à ses obligations de publicité et de mise en concurrence sont celles susceptibles d'être lésées par de tels manquements. Il appartient dès lors au juge des référés précontractuels de rechercher si l'entreprise qui le saisit se prévaut de manquements qui, eu égard à leur portée et au stade de la procédure auquel ils se rapportent, sont susceptibles de l'avoir lésée ou risquent de la léser, fût-ce de façon indirecte, en avantageant une entreprise concurrente.

4. En premier lieu, le moyen tiré du défaut d'information de la société requérante, en méconnaissance des articles R. 2181-1 et suivants du code de la commande publique a été abandonné en cours d'instance.

5. En deuxième lieu, aux termes de l'article L. 1111-1 du code de la commande publique : « Un marché est un contrat conclu par un ou plusieurs acheteurs soumis au présent code avec un ou plusieurs opérateurs économiques, pour répondre à leurs besoins en matière de travaux, de fournitures ou de services, en contrepartie d'un prix ou de tout équivalent. ». Aux termes de l'article L. 1121-1 du même code : « Un contrat de concession est un contrat par lequel une ou plusieurs

autorités concédantes soumises au présent code confient l'exécution de travaux ou la gestion d'un service à un ou plusieurs opérateurs économiques, à qui est transféré un risque lié à l'exploitation de l'ouvrage ou du service, en contrepartie soit du droit d'exploiter l'ouvrage ou le service qui fait l'objet du contrat, soit de ce droit assorti d'un prix. / La part de risque transférée au concessionnaire implique une réelle exposition aux aléas du marché, de sorte que toute perte potentielle supportée par le concessionnaire ne doit pas être purement théorique ou négligeable. Le concessionnaire assume le risque d'exploitation lorsque, dans des conditions d'exploitation normales, il n'est pas assuré d'amortir les investissements ou les coûts, liés à l'exploitation de l'ouvrage ou du service, qu'il a supportés. ».

6. La société requérante, ancien attributaire du marché pour les années 2022 à 2025, soutient que le marché public de fournitures et de services auquel elle a soumissionné doit être regardé comme une concession dès lors que le prix payé par la commune ne rémunère pas la fourniture des chalets, la sécurité de l'événement, ni les décors et animations alors qu'il s'agit d'un besoin du pouvoir adjudicateur qui ne sera in fine rémunérés que par les recettes tirées de l'exploitation commerciale et que le soumissionnaire est ainsi soumis à un risque d'exploitation dont le dédommagement n'est pas prévu par la commune. Il résulte toutefois des documents de la consultation que la commune de Toulouse a entendu lancer un appel à candidatures pour un marché de services portant sur l'organisation et l'exploitation de marchés de Noël sur différents sites. Le soumissionnaire était invité à élaborer une proposition budgétaire stable, fondée d'une part sur ses dépenses et les recettes d'exploitation, c'est-à-dire principalement la location des chalets de Noël, et, d'autre part, sur la participation financière de la commune de Toulouse, fixée par le soumissionnaire, afin de lui permettre d'être bénéficiaire. Le prix payé par la commune, de l'ordre de 25 % du coût global, ainsi déterminé par le titulaire du marché, est donc conçu comme permettant d'éliminer tout risque de pertes, ce qui justifie qu'aucun dédommagement ne soit prévu en cas de pertes économiques. Si la société requérante fait valoir que les conditions météorologiques, géopolitiques ou sécuritaires peuvent décourager les commerçants de participer au dit marché de Noël, un tel risque n'est d'une part pas établi alors que, d'autre part, ainsi que le fait valoir la commune de Toulouse, une annulation du marché de Noël peu de temps avant son ouverture relèverait de la force majeure. S'il est soutenu que l'activité de la patinoire serait susceptible de pâtir des conditions météorologiques, ICR – Expo n'apporte pas d'éléments suffisants pour permettre au tribunal d'apprécier ce risque, étant relevé que le rapport d'appel d'offres précise que les recettes escomptées de la patinoire s'élèvent à 125 000 euros H.T. et que celles tirées des chalets s'élèvent à 780 000 € H.T. en non compris le prix fixé pour la ville de Toulouse. Dans ces conditions, la part de risque transférée par la commune au titulaire est purement théorique ou négligeable et la société ICR – EXPO n'est pas fondée à soutenir que l'opération en litige devrait être regardée comme une concession et non comme un marché de fournitures et de services. Dès lors, le moyen tiré de ce que la durée du marché serait trop faible ou incohérente par rapport aux investissements, ce qui n'est au demeurant pas davantage établi compte tenu du fait que les chalets restent la propriété du soumissionnaire et que la société requérante est parvenue à présenter un modèle économiquement stable, ne peut qu'être écarté.

7. En troisième lieu, la société ICR – Expo soutient également qu'en raison de l'absence de prix déterminé ou déterminable, le marché serait irrégulier. Toutefois, le règlement de la consultation, en son article 1.1.3, prévoit des recettes projetées de l'ordre de 900 000 euros H.T. et une part constituée d'un prix estimé par la commune à 284 700 euros H.T. pour assurer l'animation et le reste à charge. Il appartient, ainsi qu'il a été dit, au soumissionnaire de déterminer ce prix afin d'assurer une marge au bénéficiaire compte tenu de ses projections budgétaires détaillées dans un compte d'exploitation prévisionnel récapitulant les besoins du pouvoir adjudicateur et leur chiffrage, ainsi que le prix à payer pour la commune de Toulouse, sous la forme d'une « participation du pouvoir adjudicateur » qui correspond au prix de l'acte d'engagement et donc au prix du marché. Par suite, la société requérante n'est pas fondée à soutenir que le prix de la prestation ne serait déterminé ou déterminable, alors qu'en tout état de cause, elle l'a fixé au montant de l'estimation réalisée par la commune de Toulouse.

8. En quatrième lieu, il est ensuite soutenu que la procédure retenue par la commune de Toulouse serait irrégulière en ce qu'elle aurait dû faire le choix d'une procédure formalisée et non adaptée.

Aux termes de l'article L. 2123-1 du code de la commande publique : « Une procédure adaptée est une procédure par laquelle l'acheteur définit librement les modalités de passation du marché, dans le respect des principes de la commande publique et des dispositions du présent livre, à l'exception de celles relatives à des obligations inhérentes à un achat selon une procédure formalisée. / L'acheteur peut passer un marché selon une procédure adaptée : (…) 2° En raison de l'objet de ce marché, dans les conditions fixées par décret en Conseil d'État (…) » Aux termes de l'article L. 2124-1 du même code : « Lorsque la valeur estimée hors taxe du besoin est égale ou supérieure aux seuils européens mentionnés dans un avis qui figure en annexe au présent code, l'acheteur passe son marché selon l'une des procédures formalisées définies par le présent chapitre, dans les conditions et selon les modalités fixées par décret en Conseil d'État. ». Aux termes de l'article R. 2123-1 de ce code : « L'acheteur peut recourir à une procédure adaptée pour passer : (…) 3° Un marché ayant pour objet des services sociaux et autres services spécifiques, dont la liste figure dans un avis annexé au présent code, quelle que soit la valeur estimée du besoin. ». Aux termes de l'avis relatif aux contrats de la commande publique ayant pour objet des services sociaux et autres services spécifiques : « I. Les (…) autres services spécifiques mentionnés aux articles L. 2113-15 et R. 2123-1 du code de la commande publique sont les suivants : (…) 2. Services administratifs, sociaux, éducatifs et culturels et soins de santé : (…) Code CPV (…) - de 79950000-8 à 79956000-0 [Services d'organisation d'expositions, de foires, de congrès, de séminaires, d'événements, de festivals, de fêtes, de défilés de mode] (…) ».

9. Le marché en litige, ayant pour objet la conception, l'exploitation et l'animation des fêtes de Noël 2026, entre dans le champ d'application de l'exception prévue par le 2° de l'article L. 2123-1 du code de la commande publique, dont les codes CPV ont d'ailleurs été repris au règlement de la consultation. Par suite, le moyen tiré de ce que le pouvoir adjudicateur ne pouvait choisir une procédure adaptée pour le marché de fournitures et de service en litige doit être écarté.

10. En cinquième lieu, aux termes de l'article L. 2124-3 du code de la commande publique : « La procédure avec négociation est la procédure par laquelle l'acheteur négocie les conditions du marché avec un ou plusieurs opérateurs économiques. » Aux termes de l'article R. 2124-3 de ce code : « Le pouvoir adjudicateur peut passer ses marchés selon la procédure avec négociation dans les cas suivants : 1° Lorsque le besoin ne peut être satisfait sans adapter des solutions immédiatement disponibles ; 2° Lorsque le besoin consiste en une solution innovante. Sont innovants les travaux, fournitures ou services nouveaux ou sensiblement améliorés. Le caractère innovant peut consister dans la mise en œuvre de nouveaux procédés de production ou de construction, d'une nouvelle méthode de commercialisation ou d'une nouvelle méthode organisationnelle dans les pratiques, l'organisation du lieu de travail ou les relations extérieures de l'entreprise ; 3° Lorsque le marché comporte des prestations de conception ; 4° Lorsque le marché ne peut être attribué sans négociation préalable du fait de circonstances particulières liées à sa nature, à sa complexité ou au montage juridique et financier ou en raison des risques qui s'y rattachent (…) ».

11. L'objet du marché concerne, ainsi qu'il a été dit, la conception, l'exploitation et l'animation des festivités de Noël pour l'année 2026. Le règlement de la consultation précise notamment qu'« Il s'agit donc de concevoir un univers féérique cohérent et étendu à l'ensemble des sites concernés. » et que la consultation porte notamment sur la « proposition et l'organisation d'un programme d'animations sur les différents lieux de l'événement pour créer un univers féérique et convivial ». Dès lors que le marché comporte des prestations de conception, le recours à la négociation, ici limitée aux deux candidats les mieux placés, est autorisé par les dispositions précitées au point 10. Par suite, le moyen tiré de ce que le pouvoir adjudicateur ne pouvait recourir à la négociation doit également être écarté.

12. En sixième lieu, aux termes de l'article 6 du CCAP : « 6.1 Caractéristiques des prix pratiqués : Les prestations sont réglées : - par les recettes générées par l'exploitation des marchés et perçues directement par le titulaire ; - par un prix global et forfaitaire selon les stipulations de l'acte d'engagement qui correspond à la participation de la collectivité. / Le prix des prestations comprend : / Les rémunérations, charges sociales et fiscales comprises, du personnel du titulaire

attaché au spectacle ; / La fourniture des équipements de protections individuelles en vigueur et normalisés ; / - la cession exclusive à la Ville de Toulouse des résultats du marché conformément à l'article 13 du présent CCAP. »

13. Alors que le prix payé par la commune de Toulouse est un prix global et forfaitaire en complément des recettes générées par l'exploitation des marchés perçues directement par le titulaire, la société requérante n'est pas fondée à soutenir que la commune ne rémunèrerait pas la fourniture des chalets, la sécurité, les décors et les animations.

14. Il est par ailleurs soutenu par ICR – EXPO que les critères d'appréciation du prix ont été modifiés postérieurement à la remise des offres, privant ainsi les candidats d'une information essentielle, et qu'elle a ainsi été lésée dès lors que l'article 6 du CCAG prévoit que le prix se compose des recettes générées par l'exploitation des marchés, perçues par le titulaire, et du prix global et forfaitaire à la charge de la collectivité, alors que la notation du prix n'a été faite que sur le seul montant à la charge de la collectivité. Il résulte toutefois du compte d'exploitation prévisionnel, qui est un document contractuel, que la « participation du pouvoir adjudicateur » correspond au « Prix acte d'engagement », une note précisant que « la participation du pouvoir adjudicateur correspond au prix ferme du marché indiqué dans l'acte d'engagement. » En outre, l'article 6.1 du CCAP précise, contrairement à ce qui est soutenu, que le règlement des prestations est effectué d'une part, par les recettes perçues directement par le titulaire et, d'autre part, « par un prix global forfaitaire selon les stipulations de l'acte d'engagement qui correspond à la participation de la collectivité. ». La collectivité pouvait donc, sans changer ses critères d'appréciation, noter le prix en prenant en considération le seul prix global forfaitaire à sa charge. Dans ces conditions, ICR – EXPO n'est pas fondée à soutenir que les critères d'appréciation du prix auraient été modifiées postérieurement à la remise des offres. Le moyen doit donc être écarté.

15. En septième lieu, ICR – EXPO soutient que l'offre de l'attributaire aurait été substantiellement modifiée durant les négociations et qu'une variante non autorisée par l'article 2.3 du règlement de consultation aurait été remise par l'attributaire pressentie. Toutefois, ainsi que le fait valoir 2A, elle s'est bornée, après négociations, à préciser son plan de circulation sans modifier le nombre des chalets, les emprises ou introduire de nouvelles installations. Il n'est nullement démontré que les discussions avec 2A relatives à la mise au point de son offre auraient excédé les limites de la négociation ou que 2A auraient remis des variantes non autorisées. En tout état de cause, compte tenu de l'écart de 7,36 points entre l'offre de 2A et celle de ICR – EXPO, la circonstance que la note de 2A a été augmentée d'un point sur le sous-critère « implantation » reste sans incidence sur le classement des offres.

16. En huitième lieu, aux termes de l'article L. 2152-2 du code de la commande publique : « Une offre irrégulière est une offre qui ne respecte pas les exigences formulées dans les documents de la consultation, en particulier parce qu'elle est incomplète, ou qui méconnaît la législation applicable notamment en matière sociale et environnementale. ». Aux termes de l'article L. 2152-3 du même code : « Une offre inacceptable est une offre dont le prix excède les crédits budgétaires alloués au marché, déterminés et établis avant le lancement de la procédure. »

17. Il n'appartient pas au juge du référé précontractuel, qui doit seulement se prononcer sur le respect, par le pouvoir adjudicateur, des obligations de publicité et de mise en concurrence auxquelles est soumise la passation d'un contrat, de se prononcer sur l'appréciation portée sur la valeur d'une offre ou les mérites respectifs des différentes offres. Il lui appartient, en revanche, lorsqu'il est saisi d'un moyen en ce sens, de vérifier que le pouvoir adjudicateur n'a pas dénaturé le contenu d'une offre en méconnaissant ou en en altérant manifestement les termes et procédé ainsi à la sélection de l'attributaire du contrat en méconnaissance du principe fondamental d'égalité de traitement des candidats.

18. D'une part, la société requérante, n'établit pas, par la production d'un dessin représentant un chalet de 4 x 2m siglé 2A, que les chalets proposés par l'attributaire ne seraient pas conformes à la réglementation applicable, alors que ce dernier s'est engagé à ce que tous les espaces conviviaux soient accessibles aux personnes à mobilité réduite et que l'arrêté du 8 décembre 2014 qu'elle invoque n'est applicable qu'aux aménagements des établissements recevant du public et aux installations ouvertes au public dans un cadre bâti existant. D'autre part, alors que l'attributaire n'est pas un établissement de restauration, le moyen tiré de ce que son offre ne respecterait pas l'obligation d'utiliser une vaisselle ré-employable est inopérant. Enfin, la société ICR – EXPO ne peut sérieusement prétendre que l'offre de l'attributaire pressenti, qui a obtenu le maximum de points pour le critère du développement durable, aurait été dénaturée au motif que le transport de ses chalets depuis la région nantaise impliquerait une quantité de rejet de CO2 supérieure à celle qu'elle aurait émise car elle est implantée à proximité de Toulouse. En effet, le règlement de consultation précise en son point 7.2.5 que le critère de développement durable est jugé sur la base du mémoire justificatif des dispositions que l'entreprise se propose d'adopter pour l'exécution du contrat et qu'il devra détailler les mesures prises en matière de limitation de l'impact écologique de la manifestation. Par suite, ICR – EXPO n'est pas fondée à soutenir que l'offre de 2A aurait été dénaturée en lui attribuant la note maximale alors qu'elle n'a pas précisé le bilan carbone de transport des chalets. Aucune dénaturation n'entache donc l'appréciation à laquelle s'est livrée la commune de Toulouse.

19. Il résulte de ce qui précède que, aucun des moyens de la requête n'étant fondé, les conclusions de la société ICR – EXPO présentées sur le fondement de l'article L. 551-1 du code de justice administrative doivent être rejetées.

Sur les conclusions tendant au frais de procès :

20. Les dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative font obstacle à ce qu'une somme quelconque soit versée au bénéfice de la société ICR – EXPO, qui est la partie perdante dans la présente instance. La commune de Toulouse, qui n'a pas fait appel à un conseil, n'est pas fondée à demander la somme de 1 000 euros au titre des frais qu'elle a exposés, au demeurant non justifiés. Il y a lieu, dans les circonstances de l'espèce, de mettre à la charge de la société ICR – EXPO une somme de 1 500 euros au bénéfice de la société 2A sur le fondement de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

O R D O N N E :

Article 1er : La requête de de la société ICR - EXPO est rejetée.

Article 2 : La société ICR – EXPO versera à la société 2A Animations et actions commerciales la somme de 1 500 euros au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Article 3 : Les conclusions de la commune de Toulouse tendant au bénéfice de frais de procès sont rejetées.

Article 4 : La présente ordonnance sera notifiée à la société ICR - EXPO, à la société 2A Animations et actions commerciales et à la commune de Toulouse.

Fait à Toulouse, le 24 juin 2026.

Le juge des référés,

Alain Daguerre de Hureaux

La greffière,

Maud Fontan

La République mande et ordonne au préfet de la Haute-Garonne, 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 ordonnance.

Pour expédition conforme,

la greffière en chef,

ou par délégation, la greffière,