



**RÉPUBLIQUE
FRANÇAISE**

*Liberté
Égalité
Fraternité*

Légifrance

Le service public de la diffusion du droit

Références

CAA de NANTES

N° 18NT04492

Inédit au recueil Lebon

4ème chambre

M. LAINE, président
Mme Marie BERIA-GUILLAUMIE, rapporteur
M. BESSE, rapporteur public
LEROY, avocat

lecture du vendredi 17 juillet 2020

REPUBLIQUE FRANCAISE

AU NOM DU PEUPLE FRANCAIS

Texte intégral

Vu la procédure suivante :

Procédure contentieuse antérieure :

La SELARL Huissiers Partner Conseils a demandé au tribunal administratif d'Orléans, en premier lieu, d'annuler la décision du 3 avril 2017 par laquelle le directeur départemental des finances publiques du Cher a rejeté son offre pour l'obtention d'un marché public ayant pour objet l'intervention des huissiers de justice pour le recouvrement amiable des créances prises en charge par les comptables de la direction générale des finances publiques domiciliés dans le département du Cher et la décision par laquelle ce marché public a été attribué au groupement d'intérêt économique " Groupement des Poursuites Extérieures " (GIE GPE), en deuxième lieu, d'annuler le contrat conclu le 4 avril 2017 entre la DDFiP du Cher et le GIE GPE, en troisième lieu, de condamner l'Etat à lui verser la somme de 207 526, 39 euros en réparation du préjudice résultant de son éviction irrégulière ainsi que la somme de 303 121,81 euros ou, à titre subsidiaire, la somme de 311 682,40 euros, en réparation de son préjudice résultant de la résiliation du précédent marché et du comportement de l'Etat.

Par un jugement n° 1703019 du 18 octobre 2018, le tribunal administratif d'Orléans a rejeté cette demande.

Procédure devant la cour :

Par une requête et des mémoires, enregistrés le 20 décembre 2018, le 14 juin 2019 et le 21 juin 2019, la SELARL Huissiers Partner Conseils, représentée par Me A..., demande à la cour :

1°) à titre principal, de surseoir à statuer dans l'attente de l'issue de la plainte pénale qu'elle a déposée ;

2°) à titre subsidiaire, d'annuler le jugement n° 1703019 du tribunal administratif d'Orléans du 18 octobre 2018 ;

3°) d'annuler la décision du 3 avril 2017 portant rejet de son offre, la décision du directeur départemental des finances publiques du Cher décidant l'attribution du marché au GIE "Groupement des Poursuites Extérieures" et d'annuler le marché conclu entre le directeur départemental des finances publiques du Cher et le GIE "Groupement des Poursuites Extérieures" ;

4°) de condamner l'Etat à lui verser la somme de 207 526,39 euros en réparation du préjudice résultant de son éviction illégale et la somme de 303 121,81 euros en réparation des préjudices résultant des fautes contractuelles commises par la DDFiP du Cher ;

5°) de mettre à la charge solidaire de l'Etat et du GIE "Groupement des Poursuites Extérieures" la somme de 420,99 euros au titre des dépens et la somme de 5 000 euros en application des dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Elle soutient que :

- à titre principal, il doit être sursis à statuer dans l'attente du résultat de sa plainte pour faux et usage de faux déposé auprès du Procureur de la République auprès du tribunal de grande instance de Bourges, dont l'issue influence nécessairement le litige ;

- à titre subsidiaire, elle demande l'annulation du contrat conclu entre la direction départementale des finances publiques du Cher et le GIE "Groupement des Poursuites Extérieures" :

o le choix du GIE "Groupement des Poursuites Extérieures" est entaché d'erreur manifeste d'appréciation :

* le choix est entaché d'erreur manifeste d'appréciation quant à l'adéquation des moyens mis en oeuvre par le candidat et l'étendue de la zone géographique d'intervention ; les chiffres avancés par le GIE "Groupement

des Poursuites Extérieures" de la seule SCP Richard Lamagnère B... Chevalier sont erronés ; soit les effectifs complets du GIE "Groupement des Poursuites Extérieures" sont pris en compte, ce qui implique que c'est le GIE qui exerce l'activité de recouvrement amiable, ce qui est illégal ; soit les effectifs du GIE ne sont pas pris en compte, et les seuls effectifs de la SCP Richard Lamagnère B... Chevalier sont inférieurs aux siens et insuffisants pour traiter l'ensemble des dossiers confiés ; le tableau d'analyse des offres mélangeait ainsi les effectifs globaux de la SCP Richard Lamagnère B... Chevalier et les effectifs dédiés au recouvrement amiable du GIE ; la circonstance que la SCP Richard Lamagnère B... Chevalier dispose d'un second établissement ne saurait justifier une meilleure offre puisque la SCP est cantonnée au seul rôle de réceptionner les paiements en espèces, partie infime des paiements, les débiteurs étant principalement en contact avec la plateforme téléphonique du GIE ; la SCP Richard Lamagnère B... Chevalier n'aura donc pas les moyens de traiter les dossiers ce qui démontre que c'est en réalité le GIE qui les traitera, et induit une distorsion de concurrence à son détriment ; le taux de 40 % de recouvrement avancé par le GIE est erroné, le GIE confondant les taux de recouvrement par dossier et par montants ; en réalité le GIE a un taux de recouvrement de 35 % tandis qu'elle-même a un taux de recouvrement de 42 % ; le directeur départemental des finances publiques admet s'en être tenu à un contrôle réduit des offres ;

* le choix est entaché d'erreur manifeste d'appréciation quant aux visites domiciliaires et l'envoi de courriels de relance ; contrairement à ce qu'a estimé le tribunal administratif, son offre mentionnait bien des envois par courriels à titre opérationnel ;

* le choix est entaché d'erreur manifeste d'appréciation s'agissant des conditions d'exécution du marché ; alors qu'un GIE ne peut se porter candidat à l'obtention d'une commande publique que pour le compte de ses membres, les moyens mentionnés dans l'acte de candidature montrent clairement que c'est le GIE en réalité qui exercera la recouvrement et non la SCP Richard Lamagnère B... Chevalier ; le rôle de cette dernière sera purement marginal puisqu'elle aura seulement à réceptionner les paiements en espèces, partie infime des paiements ;

o contrairement à ce qui a été présenté, la SCP Richard Lamagnère B... Chevalier ne faisait pas partie du GIE "Groupement des Poursuites Extérieures" tant au moment de la candidature du GIE au mois d'octobre 2016 qu'au moment de l'attribution du marché ; le GIE, qui n'était donc pas représenté par la SCP Richard Lamagnère B... Chevalier, ne peut donc être déclaré attributaire du contrat puisqu'un GIE ne peut se porter candidat à l'obtention d'une commande publique que pour le compte de ses membres, dès lors que ceux-ci sont les seuls à exécuter les prestations prévues et à la condition que cela soit précisé dans son acte de candidature, dans le respect de leur compétence territoriale ; il n'est pas établi que le procès-verbal du 31 octobre 2016 raturé soit authentique ; en outre, il n'a pu obtenir une date certaine et être opposable aux tiers qu'à compter de sa publication, en août 2017, en application de l'article 1377 du code civil ; l'incorporation de la SCP Richard Lamagnère B... Chevalier n'était donc opposable aux tiers ni au moment de la candidature du GIE, ni au moment de l'attribution du marché ; les dispositions des articles 7.1 et 13.3 du règlement de la consultation imposaient à l'administration de vérifier l'intégration de la SCP Richard Lamagnère B... Chevalier au GIE ; le dossier de candidature était donc incomplet en l'absence de preuve de l'appartenance de la SCP Richard Lamagnère B... Chevalier au GIE ; la théorie du mandat apparent n'est pas applicable puisque cela aboutirait à permettre à un GIE de se porter candidat sans effectuer de formalités particulières et créerait une distorsion de concurrence entre candidats membres ou non d'un GIE ; les éléments financiers de la relation entre le GIE et les études qui y adhèrent démontrent que c'est bien le GIE et non la SCP Richard Lamagnère B... Chevalier qui exerce l'activité de recouvrement amiable ;

- l'Etat doit être condamné en raison de plusieurs fautes :

o l'Etat doit être condamné en raison de la résiliation fautive du marché conclu entre la SELARL Huissiers Partner Conseils et la direction générale des finances publiques du Cher ; le marché antérieur conclu en novembre 2012 comportait un terme au 5 novembre 2015 et une clause de tacite reconduction ; le directeur départemental des finances publiques a manifestement souhaité reconduire son exécution puisqu'il a continué à lui confier des dossiers pendant près de quinze mois après l'arrivée du terme ; à aucun moment, elle n'a été informée du souhait de soumettre à nouveau le marché à la concurrence ; la décision de ne plus lui confier l'exécution du marché s'analyse donc en une résiliation en méconnaissance des stipulations contractuelles imposant un préavis de six mois ;

o l'Etat doit être condamné en raison de l'absence de bonne foi dans l'exécution du marché ; le directeur départemental des finances publiques ne l'a pas prévenue qu'il entendait soumettre à nouveau le marché à concurrence en continuant de lui adresser des dossiers après l'arrivée du terme du contrat de 2012 ; elle n'a eu connaissance de l'appel d'offres qu'incidemment et n'a pu déposer sa candidature qu'au dernier moment ; une distorsion de concurrence a été commise en avertissant la chambre départementale des huissiers de justice, dont certains membres de la SCP Richard Lamagnère B... Chevalier font partie ; le directeur départemental des finances publiques reconnaît qu'il n'aurait pas dû continuer à lui transmettre des dossiers en dehors de tout cadre juridique ;

o elle a été évincée irrégulièrement du nouveau marché, malgré des chances sérieuses ; ce sont les moyens mis en oeuvre par le GIE "Groupement des Poursuites Extérieures", sous couvert de la SCP Richard Lamagnère B... Chevalier, qui ont mené au choix fait à son détriment ; elle présentait les effectifs adéquats pour le traitement des dossiers et a suffisamment prouvé sa maîtrise du processus de recouvrement amiable et la pertinence de son organisation, en ayant un taux de recouvrement supérieur à son objectif contractuel ; - elle doit être indemnisée de ses préjudices ;

o elle a perdu un chiffre d'affaires important du fait de la perte du marché ; soit ce préjudice est consécutif à une résiliation irrégulière et elle subit un préjudice correspondant aux 11 mois non exécutés de son contrat, ce qui représente une perte de bénéfice de 94 283, 41 euros ; soit ce préjudice est consécutif au comportement déloyal de l'administration et son préjudice correspond à une perte de bénéfices de 102 844 euros ;

o la perte du marché a entraîné une perte de valorisation de ses parts, la valorisation des parts étant traditionnellement évaluée à hauteur du chiffre d'affaires annuels ; une perte de valorisation de 199 254

euros peut donc être observée ;

o elle doit obtenir l'indemnisation des frais engendrés par le silence de l'administration concernant le non renouvellement du marché ; elle a été placée par l'administration dans l'impossibilité d'anticiper et de tenter d'obtenir d'autres marchés et a dû se séparer de deux salariés ; elle doit être indemnisée du coût de la rupture des contrats, à hauteur de 9 584, 40 euros ;

o le préjudice résultant de l'éviction du marché peut être évalué à trois ans de bénéfice, dont doivent être déduits les bénéfices perçus pendant la poursuite de la relation contractuelle entre novembre 2015 et janvier 2017 ; le préjudice dû à son éviction illégale doit donc être évalué à 207 526, 39 euros.

Par des mémoires en défense, enregistrés le 19 février 2019 et le 1er juillet 2019, le directeur général des finances publiques du Cher conclut au rejet de la requête de la SELARL Huissiers Partner Conseils.

Il soutient que :

- il n'y a pas eu d'erreur manifeste d'appréciation dans le choix du GIE "Groupement des Poursuites Extérieures" ;

o l'offre déposée par la SCP Richard Lamagnère B... Chevalier pour le compte du GIE "Groupement des Poursuites Extérieures" l'engage et l'oblige à mobiliser l'effectif annoncé ; la mention de l'effectif du centre d'appel du GIE dans l'analyse des offres n'est qu'un simple élément de contexte et n'a pas eu d'impact sur la note ; il a uniquement pris en compte les seuls effectifs affectés spécifiquement à l'exécution de la prestation, soit les 12 personnes de la SCP Richard Lamagnère B... Chevalier ; il n'était pas tenu de procéder à une analyse fine de l'activité de tous les candidats ; alors que le critère des moyens mis en oeuvre portait également sur les différents établissements mobilisés, la SCP Richard Lamagnère B... Chevalier dispose de deux établissements et couvre donc mieux le territoire ;

o il a bien pris en compte les visites domiciliaires dans l'analyse de l'offre de la SELARL Huissiers Partner Conseils et les a valorisées ; les envois de courriels n'étaient mentionnés qu'à titre de généralités et n'étaient pas mentionnés dans le schéma du scénario de traitement, ni dans celui du scénario détaillé de réalisation de la prestation ;

o le fait que la SCP Richard Lamagnère B... Chevalier ne serait pas destinataire des appels est sans incidence sur la validité du contrat ; les paiements, par chèques, virements ou espèce, sont bien réalisés au profit de la SCP Richard Lamagnère B... Chevalier et non du GIE "Groupement des Poursuites Extérieures" ;

- le procès-verbal démontrant l'appartenance de la SCP Richard Lamagnère B... Chevalier au GIE "Groupement des Poursuites Extérieures" est régulier ; daté du 31 octobre 2016, il établit sans ambiguïté le lien existant au moment du dépôt de l'offre ; le procès-verbal du conseil d'administration a commencé à produire ses effets juridiques à compter de sa signature et pouvait être pris en compte à titre de justificatif ; nul texte ne lui imposait de rejeter cet élément de preuve au motif qu'il n'a été enregistré que postérieurement au greffe du tribunal de commerce ; selon l'article 11 des statuts du GIE, l'adhésion d'un nouveau membre est subordonné au seul vote du conseil d'administration et non à l'exercice des formalités de publicité ;

- en ce qui concerne les conclusions indemnitaires de la SELARL Huissiers Partner Conseils :

o l'administration a effectivement continué à lui transmettre des dossiers en l'absence de support contractuel ; le SELARL Huissiers Partner Conseils ne peut soutenir qu'il y avait eu reconduction du contrat initial de 2012, l'article 12 du contrat de novembre 2012 exigeant une reconduction expresse ; aucune résiliation n'est donc intervenue du fait du lancement d'une nouvelle consultation rendant inapplicable l'article 13 du contrat ; en outre, malgré l'absence de reconduction ou de conclusion d'un avenant, la SELARL Huissiers Partner Conseils a continué à être rémunérée pour les prestations réalisées ; l'attribution de dossiers à la SELARL Huissiers Partner Conseils pendant un an après la fin du contrat ne vicia pas la procédure de renouvellement du marché, qui a été conforme aux règles de la commande publique ;

o il ne pouvait informer la SELARL Huissiers Partner Conseils du lancement d'une nouvelle procédure de mise en concurrence qui aurait constitué un avantage injustifié en lui permettant de disposer d'un délai plus long que les autres études pour préparer son offre ; en application de l'article 1er de l'ordonnance du 23 juillet 2015, les candidats potentiels ont été informés uniquement par les mesures de publicité mises en oeuvre, qui ont été constituées par la publicité sur la plateforme électronique et la communication à l'attention de la chambre départementale des huissiers de justice ;

o en ce qui concerne la perte du marché, dont l'indemnisation doit au demeurant se faire au regard du manque à gagner et non du chiffre d'affaires total, le nouveau marché a été attribué régulièrement à une étude dont l'offre a été jugée meilleure ; aucun titulaire ne dispose d'un droit acquis à son maintien ; la perte de chiffres d'affaires et les frais générés par les ruptures conventionnelles ne sont que la conséquence de la mise en oeuvre régulière des règles de la commandes publique qui imposent à l'administration de renouveler périodiquement ses marchés ; aucune indemnisation ne peut être accordée à ce titre ;

o en ce qui concerne la dévalorisation des parts de la société, cette perte, non évaluée par l'expert-comptable, n'est que latente et ne deviendrait effective qu'en cas de cession des parts ; le chiffre d'affaires de la société va continuer d'évoluer.

Par une ordonnance du 1er octobre 2019, la clôture de l'instruction a été fixée au 31 décembre 2019.

Vu les autres pièces du dossier.

Vu :

- le code civil ;

- le code de commerce ;

- l'ordonnance n° 45-2592 du 2 novembre 1945 ;

- la loi n° 2004-1485 du 30 décembre 2004 ;

- l'ordonnance 2015-899 du 23 juillet 2015 ;

- le décret n°56-222 du 29 février 1956 ;

- le décret n° 2016-360 du 25 mars 2016 ;

- l'arrêté du 4 août 2006 pris pour l'application de l'article 30-5 du décret n° 56-222 du 29 février 1956

modifié relatif au statut des huissiers de justice ;

- 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 C..., première conseillère,
- les conclusions de M. Besse, rapporteur public.

Considérant ce qui suit :

1. Le 25 octobre 2016, la direction départementale des finances publiques (DDFiP) du Cher a publié un avis pour la conclusion, selon la procédure adaptée, d'un marché visant à confier à des huissiers de justice la phase amiable pour le recouvrement amiable des créances (amendes, condamnations pécuniaires, produits locaux) prises en charge par les comptables de la direction générale des finances publiques dans le département en application de l'article 128 de la loi du 30 décembre 2004 de finances rectificative pour 2004. La SELARL Huissiers Partner Conseils, attributaire du précédent marché en date du 5 novembre 2012 lui ayant confié des interventions pour le recouvrement amiable de ces mêmes créances, a présenté une offre le 21 novembre 2016. Par un message posté le 3 avril 2017 sur la plate-forme des achats de l'Etat, la SELARL Huissiers Partner Conseils a été informée du rejet de son offre et de l'attribution du contrat au GIE "Groupement des Poursuites Extérieures", représenté par la SCP Richard, Lamagnère, B... et Chevalier ayant son siège à Bourges. Après avoir vainement saisi l'administration d'une demande indemnitaire préalable, la SELARL Huissiers Partner Conseils a saisi le tribunal administratif d'Orléans d'une demande tendant, d'une part, à l'annulation de la décision portant rejet de son offre et de la décision attribuant le marché en cause au GIE "Groupement des Poursuites Extérieures" (GPE), d'autre part, à l'annulation du contrat conclu le 4 avril 2017 entre la DDFiP du Cher et le GIE GPE, enfin, à la condamnation de l'Etat à lui verser la somme de 207 526, 39 euros en réparation du préjudice résultant de son éviction irrégulière ainsi que la somme de 303 121,81 euros ou, à titre subsidiaire, la somme de 311 682,40 euros, en réparation de son préjudice résultant de la résiliation du précédent marché et du comportement de l'Etat. La SELARL Huissiers Partner Conseils relève appel du jugement n° 1703019 du 18 octobre 2018 par lequel le tribunal administratif d'Orléans a rejeté sa demande.

Sur le bien-fondé du jugement :

En ce qui concerne l'étendue du litige :

2. Indépendamment des actions dont disposent les parties à un contrat administratif et des actions ouvertes devant le juge de l'excès de pouvoir contre les clauses réglementaires d'un contrat ou devant le juge du référé contractuel sur le fondement des articles L. 551-13 et suivants du code de justice administrative, tout tiers à un contrat administratif susceptible d'être lésé dans ses intérêts de façon suffisamment directe et certaine par sa passation ou ses clauses est recevable à former devant le juge du contrat un recours de pleine juridiction contestant la validité du contrat ou de certaines de ses clauses non réglementaires qui en sont divisibles. Le recours doit être exercé, y compris si le contrat contesté est relatif à des travaux publics, dans un délai de deux mois à compter de l'accomplissement des mesures de publicité appropriées, notamment au moyen d'un avis mentionnant à la fois la conclusion du contrat et les modalités de sa consultation dans le respect des secrets protégés par la loi. La légalité du choix du cocontractant, de la délibération autorisant la conclusion du contrat et de la décision de le signer, ne peut être contestée qu'à l'occasion du recours ainsi défini.

3. Il résulte de l'instruction que le contrat conclu entre la direction départementale des finances publiques du Cher et Me B..., gérante de la SCP Richard Lamagnère B... Chevalier représentant le GIE "Groupement des Poursuites Extérieures", a été signé le 29 mars 2017. Dès lors, comme l'ont rappelé à juste titre les premiers juges, les conclusions de la SELARL Huissiers Partner Conseils tendant à l'annulation de la décision rejetant son offre et de la décision attribuant le marché litigieux au GIE "Groupement des Poursuites Extérieures" sont irrecevables. Il résulte de ce qui a été dit au point précédent du présent arrêt, que la SELARL Huissiers Partner Conseils est seulement recevable à contester la validité du contrat.

En ce qui concerne la validité du contrat :

4. Pour l'action devant le juge du contrat définie au point 2 du présent arrêt, les tiers autres que le représentant de l'Etat dans le département et les membres de l'organe délibérant de la collectivité territoriale ou du groupement de collectivités territoriales concerné ne peuvent invoquer que des vices en rapport direct avec l'intérêt lésé dont ils se prévalent ou ceux d'une gravité telle que le juge devrait les relever d'office. Un concurrent évincé ne peut ainsi invoquer, outre les vices d'ordre public dont serait entaché le contrat, que les manquements aux règles applicables à la passation de ce contrat qui sont en rapport direct avec son éviction.

5. Saisi par un tiers dans les conditions définies ci-dessus, de conclusions contestant la validité du contrat ou de certaines de ses clauses, il appartient au juge du contrat, après avoir vérifié que l'auteur du recours autre que le représentant de l'Etat dans le département ou qu'un membre de l'organe délibérant de la collectivité territoriale ou du groupement de collectivités territoriales concerné se prévaut d'un intérêt susceptible d'être lésé de façon suffisamment directe et certaine et que les irrégularités qu'il critique sont de celles qu'il peut utilement invoquer, lorsqu'il constate l'existence de vices entachant la validité du contrat, d'en apprécier l'importance et les conséquences. Ainsi, il lui revient, après avoir pris en considération la nature de ces vices, soit de décider que la poursuite de l'exécution du contrat est possible, soit d'inviter les parties à prendre des mesures de régularisation dans un délai qu'il fixe, sauf à résilier ou résoudre le contrat. En présence d'irrégularités qui ne peuvent être couvertes par une mesure de régularisation et qui ne permettent pas la poursuite de l'exécution du contrat, il lui revient de prononcer, le cas échéant avec un effet différé, après avoir vérifié que sa décision ne portera pas une atteinte excessive à l'intérêt général, soit la résiliation du contrat, soit, si le contrat a un contenu illicite ou s'il se trouve affecté d'un vice du consentement ou de tout autre vice d'une particulière gravité que le juge doit ainsi relever d'office, l'annulation totale ou partielle de celui-ci. Il peut enfin, s'il en est saisi, faire droit, y compris lorsqu'il invite les parties à prendre des mesures de régularisation, à des conclusions tendant à l'indemnisation du préjudice découlant de l'atteinte à des droits lésés.

6. Aux termes du I. de l'article 128 de la loi du 30 décembre 2004 de finances rectificative pour 2004 : " I.- Lorsque le comptable du Trésor public est autorisé par des dispositions législatives ou réglementaires à procéder au recouvrement forcé d'une créance ou d'une condamnation pécuniaire, il peut, préalablement à la mise en oeuvre de toute procédure coercitive, demander à un huissier de justice d'obtenir du débiteur ou du condamné qu'il s'acquitte entre ses mains du montant de sa dette ou de sa condamnation pécuniaire. / Les frais de recouvrement sont versés directement par le débiteur ou le condamné à l'huissier de justice. / Le montant des frais, qui restent acquis à l'huissier de justice, est calculé selon un taux proportionnel aux sommes recouvrées fixé par arrêté conjoint des ministres chargés des finances et de la justice. / Le montant des frais bancaires afférents à cette opposition, perçu par les banques, ne peut dépasser 10 % du montant dû au Trésor public (...). ". Aux termes de l'article 1er de l'ordonnance du 2 novembre 1945 relative au statut des huissiers : " (...) Les huissiers de justice peuvent en outre procéder au recouvrement amiable ou judiciaire de toutes créances (...). ". L'article 5 du décret du 29 février 1956 pris pour l'application de l'ordonnance du 2 novembre 1945 relative au statut des huissiers de justice dispose que : " Les actes prévus aux premier et troisième alinéas de l'article 1er de l'ordonnance du 2 novembre 1945 sont faits concurremment par les huissiers de justice dans le ressort de la cour d'appel de leur résidence ".

7. Par ailleurs, l'article L. 251-1 du code de commerce dispose que : " Deux ou plusieurs personnes physiques ou morales peuvent constituer entre elles un groupement d'intérêt économique pour une durée déterminée. / Le but du groupement est de faciliter ou de développer l'activité économique de ses membres, d'améliorer ou d'accroître les résultats de cette activité. Il n'est pas de réaliser des bénéfices pour lui-même. / Son activité doit se rattacher à l'activité économique de ses membres et ne peut avoir qu'un caractère auxiliaire par rapport à celle-ci ". Par ailleurs, l'article L. 251-2 du même code dispose que : " Les personnes exerçant une profession libérale soumise à un statut législatif ou réglementaire ou dont le titre est protégé peuvent constituer un groupement d'intérêt économique ou y participer ". Enfin, l'article L. 251-8 du même code dispose que : " I. - Le contrat de groupement d'intérêt économique détermine l'organisation du groupement, sous réserve des dispositions du présent chapitre. Il est établi par écrit et publié selon les modalités fixées par décret en Conseil d'Etat. / II. - Le contrat contient notamment les indications suivantes : / 1° La dénomination du groupement ; / 2° Les nom, raison sociale ou dénomination sociale, la forme juridique, l'adresse du domicile ou du siège social et, s'il y a lieu, le numéro d'identification de chacun des membres du groupement, ainsi que, selon le cas, la ville où se situe le greffe où il est immatriculé ou la ville où se situe la chambre des métiers où il est inscrit ; / 3° La durée pour laquelle le groupement est constitué ; / 4° L'objet du groupement ; / 5° L'adresse du siège du groupement. / III. - Toutes les modifications du contrat sont établies et publiées dans les mêmes conditions que le contrat lui-même. Elles ne sont opposables aux tiers qu'à dater de cette publicité ".

8. Il résulte de l'ensemble de ces dispositions que si les groupements d'intérêt économique, constitués entre plusieurs personnes physiques ou morales titulaires d'offices d'huissier de justice, ne peuvent eux-mêmes procéder au recouvrement amiable de créances ou de condamnations pécuniaires préalablement à la mise en oeuvre de toute procédure coercitive, ils peuvent se porter candidat à l'obtention d'une commande publique pour le compte de leurs membres, dans le cadre de l'article 128 de la loi du 30 décembre 2004, dès lors que seuls ces derniers exécutent les prestations objet du contrat et à la condition de préciser dans l'acte de candidature quels sont les huissiers membres du groupement qui s'engagent ainsi à exécuter les prestations dans les conditions prévues par l'ordonnance du 2 novembre 1945 et le décret du 29 février 1956, notamment celles relatives à la compétence territoriale des huissiers de justice.

9. Le règlement de la consultation du marché litigieux prévoyait, dans son article 9, la possibilité pour des groupements d'huissiers de justice de présenter leur candidature à l'attribution du marché visant à confier la phase amiable pour le recouvrement des créances en vue du recouvrement amiable des créances prises en charge par les comptables de la direction générale des finances publiques dans le département du Cher. Conformément aux principes rappelés au point précédent du présent arrêté, le règlement de la consultation précisait que la candidature d'un groupement d'huissiers, sous forme notamment de GIE, n'était autorisée que sous réserve d'une part d'être présentée pour le compte de leurs membres territorialement compétents, seuls habilités à exécuter les prestations, et d'autre part, de préciser dans l'acte de candidature les huissiers membres du groupement qui s'engagent à exécuter les prestations. Il résulte de l'instruction que l'offre présentée pour le GIE "Groupement des Poursuites Extérieures" était signée par Me B..., membre de la SCP Richard Lamagnère B... Chevalier, en qualité de mandataire du GIE pour le département du Cher. L'offre retenue par le directeur départemental des finances publiques désignait ainsi l'étude SCP Richard Lamagnère B... Chevalier comme la seule étude membre du GIE dans le département du Cher et comme étant la société d'huissiers de justice qui exécuterait les prestations confiées par le marché en cause. Il résulte également de l'instruction que la SCP Richard Lamagnère B... Chevalier, pour le compte de laquelle le GIE "Groupement des Poursuites Extérieures" pouvait uniquement se porter candidat à l'attribution du marché public litigieux, a été intégrée dans ce GIE à la suite d'une réunion du conseil d'administration du GIE du 31 octobre 2016. Contrairement à ce que soutient la SELARL Huissiers Partner Conseils, il ne résulte aucunement de l'instruction, notamment pas de la seule présence d'une rature sur un mot, que cet acte serait entaché de fraude. En revanche, il résulte de l'instruction et notamment des extraits Kbis et des relevés du BODACC produits par la société appelante que l'intégration de la SCP Richard Lamagnère B... Chevalier au sein du GIE "Groupement des Poursuites Extérieures" n'a pas été publiée avant l'été 2017. Dans ces conditions, en application des dispositions de l'article L. 251-8 du code de commerce, cette intégration n'était opposable aux tiers ni en octobre 2016 à la date de présentation de l'offre du GIE, ni en mars 2017 à la date de signature du contrat litigieux. La circonstance que le contrat régissant le GIE "Groupement des Poursuites Extérieures" ne prévoit pas une telle publication, est sans incidence sur cette obligation qui découle des dispositions de l'article L. 251-8 du code de commerce. Dans ces conditions, et alors qu'il appartient à la personne publique

de vérifier que le représentant d'une société, candidat à l'attribution d'un marché public est dûment habilité pour signer en son nom un marché, il résulte de ce qui précède qu'à la date de signature du contrat contesté, la SCP Richard Lamagnère B... Chevalier, seule compétente pour exécuter le marché, n'était pas habilitée à représenter le GIE "Groupement des Poursuites Extérieures" dans ses relations avec les tiers. Il résulte en outre de l'instruction que la SELARL Huissiers Partner Conseils, seule autre candidate à l'attribution du marché litigieux et titulaire du marché précédent, est susceptible d'avoir été lésée par le choix du directeur départemental des finances publiques du Cher d'attribuer le marché en cause au GIE "Groupement des Poursuites Extérieures".

En ce qui concerne les conséquences du vice constaté :

10. Ainsi qu'il a été rappelé au point 5 du présent arrêt, ce n'est que dans le cas où le contrat a un contenu illicite ou se trouve affecté d'un vice du consentement ou de tout autre vice d'une particulière gravité devant être relevé d'office que le juge peut prononcer son annulation, après avoir vérifié que sa décision ne portera pas une atteinte excessive à l'intérêt général.

11. La circonstance que le directeur départemental des finances publiques du Cher a conclu le contrat litigieux avec le GIE "Groupement des Poursuites Extérieures" alors que celui-ci, compte tenu de l'absence de publication de l'intégration en son sein de la SCP Richard Lamagnère B... Chevalier, ne pouvait régulièrement être représentée par cette dernière a affecté la légalité du choix du prestataire. Toutefois, cette illégalité, qui n'affecte ni le consentement de la personne publique ni le bien-fondé de la prestation, et en l'absence de toutes circonstances particulières révélant notamment une volonté de la personne publique de favoriser un candidat, n'est pas d'une gravité telle qu'elle implique que soit prononcée l'annulation du contrat conclu entre l'administration fiscale et le GIE "Groupement des Poursuites Extérieures".

12. Il résulte de ce qui précède, et sans qu'il soit nécessaire de surseoir à statuer dans l'attente du résultat de la procédure pénale engagée par la SELARL Huissiers Partner Conseils, que cette dernière n'est pas fondée à se plaindre de ce que par le jugement attaqué, le tribunal administratif d'Orléans a rejeté sa demande tendant à l'annulation du marché.

En ce qui concerne les conclusions indemnitaires de la SELARL Huissiers Partner Conseils :

S'agissant de la responsabilité contractuelle de l'administration :

13. En premier lieu, l'article 12 du contrat conclu le 5 novembre 2012 entre la SELARL Huissiers Partner Conseils, le directeur départemental des finances publiques du Cher et le préfet de ce même département stipulait que " Le présent contrat est d'une durée de trois ans, renouvelable par reconduction expresse ". Par ailleurs, son article 13 stipulait que : " (...) En outre, le présent contrat peut être dénoncé par l'un ou l'autre de ses signataires avec un préavis de six mois ".

14. Il résulte des stipulations citées au point précédent de l'article 12 du contrat du 5 novembre 2012 que, conformément aux principes de la commande publique, le renouvellement du contrat conclu entre la SELARL Huissiers Partner Conseils et le directeur départemental des finances publiques du Cher ne pouvait être qu'explicite. Dans ces conditions, s'il est constant que des dossiers de recouvrement amiable de créances ont été confiés par l'administration fiscale à la société appelante après l'expiration de la durée du marché initial au mois de novembre 2015, cette circonstance n'est pas de nature à regarder la SELARL Huissiers Partner Conseils comme bénéficiaire, postérieurement à cette date, d'un renouvellement tacite de son contrat. Dans ces conditions, en l'absence de tout contrat, la société appelante n'est pas fondée à soutenir que le directeur départemental des finances publiques aurait résilié son contrat sans respecter le préavis de six mois prévu par les stipulations de l'article 13 de celui-ci.

15. En second lieu, pour les mêmes motifs que ceux exposés au point précédent, le contrat étant parvenu à son terme en novembre 2015 sans aucune reconduction tacite possible, la SELARL Huissiers Partner Conseils, qui ne pouvait légitimement ignorer que les dossiers confiés postérieurement à l'expiration du contrat l'étaient hors de toute procédure de conclusion d'un nouveau marché, ne peut invoquer une absence de bonne foi de l'administration fiscale dans l'exécution de ses obligations contractuelles du fait de l'appel à la concurrence effectué en octobre 2016 en vue de la conclusion d'un nouveau contrat ayant pour objet de confier à des huissiers de justice la phase amiable pour le recouvrement amiable des créances prises en charge par les comptables de la direction générale des finances publiques dans le département en application de l'article 128 de la loi du 30 décembre 2004 de finances rectificative pour 2004.

16. Il résulte de ce qui précède que la SELARL Huissiers Partner Conseils n'est pas fondée à invoquer l'engagement de la responsabilité contractuelle de l'Etat à son égard. Ses conclusions tendant à la condamnation de l'Etat à lui verser une indemnité en réparation d'une part, d'un préjudice tenant, du fait de la perte de la rémunération de 12,55 % des sommes recouvrées, à une perte de bénéfice de 102 844 euros ou 94 283,41 euros, d'autre part d'une perte de valeur des parts de la SELARL s'élevant à 199 254 euros, enfin d'un préjudice tenant au coût du licenciement de deux salariés s'élevant à 9 584,40 euros doivent être rejetées.

S'agissant de l'éviction irrégulière du marché conclu en mars 2017 :

Quant au principe de l'indemnisation :

17. Lorsqu'un candidat à l'attribution d'un contrat public demande la réparation du préjudice qu'il estime avoir subi du fait de l'irrégularité ayant, selon lui, affecté la procédure ayant conduit à son éviction, il appartient au juge, si cette irrégularité est établie, de vérifier qu'il existe un lien direct de causalité entre la faute en résultant et les préjudices dont le candidat demande l'indemnisation. Si tel est le cas, il appartient

au juge de vérifier d'abord si l'entreprise était ou non dépourvue de toute chance de remporter ce marché. Dans l'affirmative, l'entreprise n'a droit à aucune indemnité. Dans la négative, elle a droit, en principe, au remboursement des frais qu'elle a engagés pour présenter son offre. Il convient ensuite de rechercher si l'entreprise avait des chances sérieuses d'emporter le marché. Dans un tel cas, l'entreprise a droit à être indemnisée de son manque à gagner, incluant nécessairement, puisqu'ils ont été intégrés dans ses charges, les frais de présentation de l'offre qui n'ont donc pas à faire l'objet, sauf stipulation contraire du contrat, d'une indemnisation spécifique. Ce manque à gagner doit être déterminé en prenant en compte le bénéfice net qu'aurait procuré ce marché à l'entreprise.

18. En l'espèce, la sélection de l'offre du GIE "Groupement des Poursuites Extérieures" au nom de la SCP Richard Lamagnère B... Chevalier dont l'intégration n'était pas encore opposable est la cause directe de l'éviction de la SELARL Huissiers Partner Conseils. L'offre de celle-ci, dont il n'est pas allégué qu'elle aurait été irrégulière, a été classée en seconde position lors de l'analyse des offres. Dans ces conditions, d'une part, il existe un lien direct entre la faute commise par le pouvoir adjudicateur et les préjudices subis par la société appelante du fait de son éviction irrégulière de l'attribution du nouveau marché, et d'autre part, la SELARL Huissiers Partner Conseils doit être regardée comme ayant eu des chances sérieuses d'emporter le marché. Par suite, elle est fondée à demander l'indemnisation de son manque à gagner.

Quant au montant de l'indemnisation :

19. La SELARL Huissiers Partner Conseils soutient, sans être contredite, avoir réalisé en 2016 un chiffre d'affaires de 199 254 euros en raison des dossiers confiés par le directeur départemental des finances publiques du Cher pour le recouvrement amiable des créances prises en charge par les comptables de la direction générale des finances publiques dans le département en application de l'article 128 de la loi du 30 décembre 2004 de finances rectificative pour 2004, ce chiffre d'affaires correspondant à un taux de 12,55 % des sommes recouvrées par la société. La société affirme également, sans être contredite par l'administration intimée, qu'elle a un taux de charge de 48,38 % et justifie donc d'un taux de bénéfice net de 51,62 %. Le manque à gagner annuel de la SELARL Huissiers Partner Conseils au titre du contrat dont elle a été évincée peut ainsi être évalué à la somme de 102 854,91 euros, soit un manque à gagner total, pour une période d'exécution contractuelle de trois ans, de 308 564,73 euros. La société limite à 207 526,39 euros le montant demandé à ce titre, compte tenu des sommes qu'elle a perçues postérieurement à la fin du contrat qu'elle avait conclu pour le même objet en novembre 2012.

20. Il résulte de ce qui précède que la SELARL Huissiers Partner Conseils est, d'une part, fondée à soutenir que c'est à tort que le tribunal administratif d'Orléans a rejeté ses conclusions indemnitaires, et d'autre part, fondée à demander la condamnation de l'Etat à lui verser la somme globale de 207 526,39 euros.

Sur les frais du litige :

21. Il y a lieu, dans les circonstances de l'espèce, de mettre à la charge de l'Etat la somme de 1 500 euros à verser à la SELARL Huissiers Partner Conseils en application des dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

DECIDE :

Article 1er : Le jugement n° 1703019 du tribunal administratif d'Orléans du 18 octobre 2018 est annulé en tant qu'il a rejeté la demande de la SELARL Huissiers Partner Conseils tendant à la condamnation de l'Etat à lui verser la somme de 207 526,39 euros en réparation du préjudice résultant de son éviction illégale du marché pour le recouvrement amiable des créances prises en charge par les comptables de la direction générale des finances publiques dans le département du Cher.

Article 2 : L'Etat est condamné à verser à la SELARL Huissiers Partner Conseils la somme de 207 526,39 euros (deux-cent-sept mille cinq-cent-vingt-six euros et trente-neuf centimes).

Article 3 : Le surplus des conclusions de la requête de la SELARL Huissiers Partner Conseils est rejeté.

Article 4 : L'Etat versera à la SELARL Huissiers Partner Conseils la somme de 1 500 euros en application des dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Article 5 : Le présent arrêt sera notifié à la SELARL Huissiers Partner Conseils, au GIE "Groupement des Poursuites Extérieures", représenté par la SCP Richard Lamagnère B... Chevalier, et au ministre de l'économie et des finances.

Une copie en sera adressée pour information au directeur départemental des finances publiques du Cher.

Délibéré après l'audience du 7 juillet 2020, à laquelle siégeaient :

- M. Lainé, président de chambre,
- M. Jouno, premier conseiller,
- Mme C..., première conseillère.

Lu en audience publique le 17 juillet 2020.

La rapporteure,

M. C...Le président,

L. LAINÉ

La greffière,

V. DESBOILLONS

La République mande et ordonne au préfet du Cher en ce qui le concerne, et à tous huissiers de justice à ce requis en ce qui concerne les voies de droit commun contre les parties privées, de pourvoir à l'exécution de la présente décision.

2

N° 18NT04492