

TRIBUNAL ADMINISTRATIF  
DE LILLE

N° 1600193

RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

SOCIETE AGYSOFT

AU NOM DU PEUPLE FRANÇAIS

Mme Vrignon  
Juge des référés

Le tribunal administratif de Lille

Ordonnance du 1<sup>er</sup> février 2016

Le juge des référés

Vu la procédure suivante :

Par une requête et un mémoire, enregistrés les 11 et 26 janvier 2016, la société Agysoft, représentée par Me Dagostino, demande au juge des référés, sur le fondement des dispositions de l'article L. 551-1 du code de justice administrative :

1°) d'annuler l'ensemble des décisions se rapportant à la procédure de passation du marché relatif à l'acquisition d'un progiciel de gestion financière, des ressources humaines et de la commande publique de la commune d'Hénin-Beaumont ;

2°) de mettre à la charge de la commune d'Hénin-Beaumont le versement d'une somme de 4 000 euros sur le fondement de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Elle soutient que :

- la commune a passé un seul marché pour des prestations distinctes, en méconnaissance des dispositions de l'article 10 du code des marchés publics qui posent le principe de l'allotissement. Aucune atteinte à la concurrence, aucune difficulté technique ni aucune raison économique ne s'opposaient à un allotissement ;

- spécialisée dans les solutions de gestion des achats et des marchés publics, elle aurait pu candidater sur l'un des trois lots identifiables. Mais elle ne pouvait pas candidater seule pour la totalité du marché. Dès lors qu'elle n'a pas pu nouer de partenariat en vue de la présentation d'une réponse en co-traitance ou en sous-traitance, elle a été lésée par ce manquement aux règles de publicité et de mise en concurrence.

Par un mémoire en défense, enregistré le 21 janvier 2016, la commune d'Hénin-Beaumont, représentée par Me Frölich, conclut au rejet de la requête et à ce que soit mis à la charge de la société Agysoft le versement d'une somme de 4 000 euros sur le fondement de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Elle soutient que :

- le manquement invoqué n'est pas susceptible d'avoir lésé la société requérante, qui n'a pas pu candidater pour la seule raison qu'elle n'a pas trouvé de partenaire pour déposer une offre ;
- compte tenu de son objet, le marché n'avait pas à être alloté ;
- à titre subsidiaire, d'une part, l'allotissement était de nature à rendre techniquement difficile ou financièrement coûteuse l'exécution des prestations et, d'autre part, la commune ne dispose pas en interne d'une équipe ayant la capacité d'assurer par elle-même les missions d'organisation, de pilotage et de coordination des prestations.

Le président du tribunal, par décision du 15 janvier 2016, a désigné Mme Vrignon, vice-président, pour statuer sur les demandes de référé.

Vu les autres pièces du dossier ;

Vu :

- le code des marchés publics ;
- le code de justice administrative.

Les parties ont été régulièrement averties du jour de l'audience, le 26 janvier 2016.

Ont été entendus au cours de l'audience publique :

- le rapport de Mme Vrignon, juge des référés ;
- les observations de Me Chevallier, substituant, Me Dagostino, pour la société Agysoft, qui reprend ses écritures ; elle précise qu'aucune réponse n'a été donnée à sa demande tendant à savoir si le marché avait déjà été signé ou non ; elle insiste sur le fait qu'actuellement, les différents opérateurs développent des logiciels spécialisés, et qu'un seul opérateur est capable de répondre, seul, à l'ensemble des besoins de la commune ; ces logiciels peuvent fonctionner en interface, celle-ci étant en général préexistante ou pouvant être créée pour l'occasion ; il n'y a donc aucun obstacle technique à ce que le marché soit alloté ; la commune pouvait fixer comme objectif pour les candidats de garantir l'interopérabilité de leurs logiciels ; les exigences de la commune restreignent abusivement la concurrence ; la preuve en est que seules deux candidatures ont été présentées.
- les observations de Me Bertrand, substituant Me Frölich, pour la commune d'Hénin-Beaumont ; il précise que la commune d'Hénin-Beaumont était déjà liée par le passé avec la société Agysoft d'une part (pour un logiciel de commande publique) et la société Berger-Levrault (pour un progiciel ressources humaines et gestion financière) ; les utilisateurs ont fait remonter des difficultés liées notamment au défaut d'interface entre le logiciel et le progiciel ; pour les marchés, il fallait entrer deux fois les données concernant les marchés, dans le logiciel puis dans le progiciel ; elle insiste sur le fait que son service informatique est composé de cinq personnes, dont quatre techniciens ; le règlement de consultation accordait la plus grande liberté aux opérateurs pour présenter leurs candidatures ; le fait que la société Agysoft n'ait pas trouvé, en l'espèce, de partenaire pour constituer un groupement, ne peut pas être imputé à la commune ; dans ces conditions, la recevabilité de la requête se pose ; l'objectif d'un marché unique était de faire en sorte d'avoir une seule personne qui se préoccupe de toutes les questions induites par l'interopérabilité des logiciels, qui le fasse dans le délai prévu, et qui soit le seul interlocuteur de la commune, s'agissant notamment du pilotage et du suivi du progiciel.

Après avoir prononcé, à l'issue de l'audience, la clôture de l'instruction.

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

1. Aux termes de l'article L. 551-1 du code de justice administrative, dans sa rédaction applicable à l'espèce : « *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, ou la délégation d'un service public. / Le juge est saisi avant la conclusion du contrat* » ; qu'aux termes de l'article L. 551-2 du même code : « *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* ».

2. La société Agysoft conteste, au titre de ces dispositions, une procédure d'appel d'offres ouvert engagée par la commune d'Hénin-Beaumont en vue de l'attribution d'un marché portant sur l'acquisition d'un progiciel de gestion financière, des ressources humaines et de la commande publique. Elle soulève, à l'appui de ses conclusions, un unique moyen tiré du manquement au principe de l'allotissement fixé à l'article 10 du code des marchés publics. Elle soutient à ce titre que le marché aurait dû faire l'objet de trois lots distincts, l'un portant sur le logiciel de gestion des ressources humaines, le second sur le logiciel de gestion financière et le troisième sur le logiciel de la commande publique.

3. Aux termes de l'article 10 du code des marchés publics : « *Afin de susciter la plus large concurrence, et sauf si l'objet du marché ne permet pas l'identification de prestations distinctes, le pouvoir adjudicateur passe le marché en lots séparés (...). / Le pouvoir adjudicateur peut toutefois passer un marché global, avec ou sans identification de prestations distinctes, s'il estime que la dévolution en lots séparés est de nature, dans le cas particulier, à restreindre la concurrence, ou qu'elle risque de rendre techniquement difficile ou financièrement coûteuse l'exécution des prestations en œuvre qu'il n'est pas en mesure d'assurer par lui-même les missions d'organisation, de pilotage et de coordination* ». Il résulte de ces dispositions que, lorsque l'objet du marché permet l'identification de prestations distinctes, le pouvoir adjudicateur ne peut légalement opter pour la dévolution sous forme de marché global que s'il justifie remplir au moins une des trois conditions dérogatoires qui y sont mentionnées.

4. Selon l'article 1<sup>er</sup> du règlement de la consultation, la procédure d'appel d'offre lancée par la commune d'Hénin-Beaumont porte sur l'acquisition, l'installation, la reprise des données, la formation, la maintenance et l'assistance d'un progiciel de gestion financière, de gestion des ressources humaines et de gestion des marchés publics. Il est précisé à l'article 2.2.1 que les concurrents peuvent présenter une offre comportant des variantes, dans laquelle « *le candidat devra respecter le besoin général du pouvoir adjudicateur : / Une solution permettant la gestion : - Financières / - Ressources humaines et Paie / Passation et exécution des marchés publics / A condition que ces 3 solutions interagissent entre elles. La saisie sur le module « Ressources humaines et paie » doit se répercuter automatiquement sur l'interface « Finances »* ». De même pour le module « *marchés publics* » et vice versa ». Selon l'article 2. 1) du cahier des clauses techniques particulières (CCTP) : « *L'objectif du présent marché est de permettre à la ville d'Hénin-Beaumont de disposer d'applicatifs de gestion répondant aux*

*besoins fonctionnels et techniques tels qu'ils sont exprimés dans ce cahier des charges sur la base d'une solution progicielle, accompagnée d'une part, des prestations nécessaires à sa mise en œuvre et à son intégration dans le système d'information de la collectivité et d'autre part, des prestations de maintenance des applicatifs et d'assistance sur la durée du marché». Il est précisé à l'article 5. 4) b) du CCTP que le logiciel de gestion des marchés publics devra, notamment, « être inter-opérationnel avec le logiciel finances sur lequel seront disponibles toutes les informations relatives aux marchés notifiés. Le c) de ce même article stipule qu'il « est indispensable que le logiciel finances et le logiciel marchés publics, dans le cas où ils ne seraient pas intégrés à une seule et même solution au sein de l'environnement informatique de la commune d'Hénin-Beaumont, soient interopérables et puissent fonctionner sur la même base de données (...) ». Il est également indiqué, au 4) de l'article 7, que sont attendues une interface entrante GRH vers GF, destinée à récupérer dans l'application financière les écritures relatives à la liquidation de la paie et une interface entrante Dette vers GF, destinée à envoyer dans l'application financière les liquidations de dette.*

5. Il résulte de ces stipulations, éclairées par les observations orales de la commune lors de l'audience, que l'objet du marché est de doter la commune d'Hénin-Beaumont d'une solution informatique dans laquelle le logiciel de gestion des ressources humaines, le logiciel de gestion financière et le logiciel de la commande publique sont parfaitement interopérables. Avec le cas échéant une intégration - se traduisant pas une base de donnée unique - de logiciels de gestion financière et de la commande publique. La commune soutient qu'à supposer même que l'objet du marché permette l'identification de prestations distinctes, les trois conditions fixées à l'article 10 du code des marchés public pour pouvoir recourir à un marché global étaient, en l'espèce, remplies.

6. Il n'est toutefois pas établi par la commune que, d'un point de vue purement technique, une solution satisfaisante ne pourrait pas être mise en œuvre par l'interfaçage de logiciels indépendants conçus et développés par des éditeurs et déployés par des intégrateurs différents. Les difficultés d'interfaçage dont elle fait état se sont produites sur des logiciels anciens, mis en place à la fin des années 1980, date depuis laquelle les techniques informatiques ont beaucoup évoluées. La société Agysoft produit au dossier des documents montrant que, comme elle le soutient sans être contestée, les éditeurs qui proposent une solution de « gestion marchés » ont conjointement développé des connecteurs permettant de créer des interfaces avec des solutions en place, et que si cette interface n'est pas déjà réalisée, elle peut l'être très facilement à l'occasion d'un marché. Il en résulte, d'une part, que chacun de ces logiciels peut être regardé comme constituant une prestation différente devant, en principe, donner lieu à allotissement et, d'autre part, l'absence de difficultés techniques pouvant justifier, à elles seules, le recours à un marché global.

7. Par ailleurs, si la commune allègue que le coût d'un marché global serait inférieur à celui d'un marché alloti, elle n'établit ni la réalité de l'économie ainsi réalisée ni, surtout, son caractère significatif.

8. Ceci dit, le choix de la commune de passer un marché global s'explique également par son souhait de recourir aux services d'un seul et même prestataire, qui sera chargé de l'acquisition des licences nécessaires, de l'installation des logiciels, de leur interfaçage et, le cas échéant, de leur intégration, ainsi que de leur maintenance. Une telle solution, qui implique la signature d'un seul contrat, s'oppose à tout allotissement du marché, soit « horizontal », comme souhaité par la société Agysoft (un lot pour chaque logiciel), soit « vertical » (acquisition / installation / formation / maintenance). La commune soutient que, compte tenu notamment de la faible taille de son service informatique, qui est composé de cinq personnes dont quatre

techniciens, elle n'est pas en mesure d'assurer les missions d'organisation, de pilotage et de coordination des prestations induites par un allotissement. Elle fait notamment valoir les difficultés induites, d'une part, par la définition, au préalable, de façon très précise, des caractéristiques de l'interface requise pour chacun des logiciels et, d'autre part, par la gestion de trois contrats différents, notamment en cas de dysfonctionnement du système. Si la société Agysoft soutient que l'exercice de ces missions ne présente pas de difficultés techniques particulières, elle ne nie pas les difficultés de gestion, auxquelles le développement de solutions « globales », qui rencontre un fort succès dans le secteur privé, a précisément pour objet de répondre, mais indique que celles-ci ne peuvent pas, s'agissant d'un acheteur public, justifier qu'il soit dérogé à la règle de l'allotissement. Elle fait valoir l'impact d'une telle dérogation sur la concurrence sur un marché où seule une entreprise est, selon elle, en mesure de proposer une telle solution.

9. Il ressort cependant clairement des documents du marché que celui-ci était ouvert aux groupements d'opérateurs sans, au surplus, exclure la sous-traitance. La commune fait valoir à ce titre, sans être contredite, qu'elle a reçu deux candidatures, l'une de la société Berger-Levrault, l'autre d'un groupement constitué de deux PME, les sociétés Ciril et Ordiges. La société Agysoft n'établit pas que l'impossibilité dans laquelle elle s'est trouvée pour présenter une offre en groupement avec une autre société ne serait pas liée à des motifs conjoncturels, notamment d'ordres économiques ou en lien avec la situation particulière de la commune d'Hénin-Beaumont, mais à de véritables motifs structurels susceptibles, en terme, de réduire la concurrence sur le marché et de conduire à une méconnaissance du principe de l'accès libre et direct à la commande publique.

10. Au final, dans les circonstances de l'espèce, s'il apparaît qu'il était effectivement possible de distinguer plusieurs prestations distinctes, pouvant conduire à un allotissement, il ne résulte pas de l'instruction que la commune aurait, en décidant de recourir à un marché global, méconnu les dispositions de l'article 10 du code des marchés publics ;

11. Il résulte de tout ce qui précède que les conclusions présentées par la société Agysoft sur le fondement des dispositions de l'article L. 551-1 du code de justice administrative doivent être rejetées.

Sur les conclusions présentées au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative :

12. Les dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative font obstacle à ce que la commune d'Hénin-Beaumont, qui n'a pas la qualité de partie perdante, verse à la société Agysoft une somme que celle-ci réclame au titre des frais exposés par elle et non compris dans les dépens. En revanche, il y a lieu de faire application de ces dispositions et de mettre à la charge de la société Agysoft une somme de 1 500 euros au titre des frais exposés par la commune d'Hénin-Beaumont et non compris dans les dépens.

ORDONNE :

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

Article 2 : La société Agysoft versera à la commune d'Hénin-Beaumont la somme de mille cinq cents (1 500) euros au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Article 3 : La présente ordonnance sera notifiée à société Agysoft et à la commune d'Hénin-Beaumont.

Fait à Lille, le 1<sup>er</sup> février 2016.

Le juge des référés,

Signé

C. VRIGNON

~~La République mande et ordonne au préfet du Pas-de-Calais en ce qui le concerne ou 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 du présent jugement.~~

Pour expédition conforme,  
Le greffier,

COPIE