

TA45  
Tribunal Administratif d'Orléans  
2501526  
2025-04-16  
Ordonnance  
C  
Satisfaction totale

Vu la procédure suivante :

Par une requête enregistrée le 28 mars 2025, des pièces déposées de manière non contradictoire le 31 mars 2025 et un mémoire enregistré le 11 avril 2025, la société Colas France, représentée par Me Henochsberg, demande à la juge des référés, saisie sur le fondement de l'article L. 551-1 du code de justice administrative :

1°) d'annuler la décision du 19 mars 2025 par laquelle le département du Cher a rejeté ses offres concernant les lots nos 2 et 4 de l'accord-cadre de travaux de chaussée et prestations annexes sur diverses routes départementales produits hydrocarbonés à chaud, ensemble la procédure de passation de ces lots nos 2 et 4, au stade de l'analyse des offres ;

2°) de mettre à la charge du département du Cher la somme de 3 000 euros en application des dispositions de l'article 761-1 du code de justice administrative.

Elle soutient que :

- le rejet de ses offres méconnaît l'article R. 2181-3 du code de la commande publique car le courrier adressé le 19 mars 2025 n'en respecte aucunement les exigences dès lors qu'il ne mentionne pas les notes obtenues par elle et les attributaires sur chaque sous-sous-critère de notation prévu par le cadre de SOPAQ ni les motifs textuels explicatifs justifiant les notes obtenues ; ce manquement la prive de la possibilité de contester utilement l'appréciation qui a été portée sur ses offres ainsi que sur celle des attributaires ;

- pour le sous-critère 2.1 de la valeur technique, relatif aux " Modalités d'organisation et de production des enrobés ", le département lui a attribué une note de 0 au motif qu'elle n'aurait pas " suivi " le cadre de SOPAQ mais cette appréciation est erronée en fait, et au surplus insusceptible de justifier qu'une note de 0 lui soit attribuée pour ce sous-critère ; compte tenu de sa note sur le critère prix, elle est susceptible d'être lésée par ce manquement ;

- il y a eu méconnaissance de la méthode de notation annoncée par l'article 8.2 du règlement de la consultation qui prévoyait que " Le candidat devra suivre le cadre fourni dans le DCE pour l'établissement de son SOPAQ. Dans le cas où celui-ci ne tient pas compte du cadre, le nombre de point attribué sera 0 " et que la note de 0 serait attribuée aux soumissionnaires qui ne " tiennent pas compte " du cadre de SOPAQ, or la notion de " tenir compte " tolère une marge d'adaptation et le cadre de SOPAQ n'était pas présenté comme un cadre auquel il ne pourrait être apporté aucun complément ; au contraire, il était expressément prévu que les soumissionnaires pouvaient apporter tous documents et informations non prévus qu'ils jugeaient utiles à la compréhension et à la justification de leur offre et il était possible d'ajouter quelques développements non prévus en sus des sujets expressément prévus par le cadre ; elle a bien tenu compte du cadre de SOPAQ, puisqu'elle a abordé la totalité des thématiques qui étaient attendues par celui-ci et elle y a simplement ajouté de menus développements complémentaires, dont elle pensait qu'ils seraient utiles pour la compréhension globale de son offre même s'ils ne faisaient pas directement l'objet d'une notation ;

- il lui est reproché à tort d'avoir présenté, en dehors du cadre de SOPAQ prévu, sa " Centrale fabrication grave hydraulique " car d'une part, contrairement à ce qu'indique le département, les matériaux issus de ce type de centrale figurent bien dans le marché et un prix est afférent : la ligne 415 relative à la " Fourniture et mise en œuvre de MACES 140 ", les MACES étant des graves hydrauliques, utilisés pour le remblayage, et d'autre part l'article 3.2.1.2 du CCTP, relatif aux remblais, prévoyait que " La nature des matériaux d'apport et ses conditions climatiques de mise en œuvre seront posées au SOPAQ " ; la seule lecture du cadre de SOPAQ compatible avec cette

contradiction est que ce cadre constituait un minimum attendu, mais qu'il pouvait être complété par les candidats ;

- à défaut, les documents de la consultation sont entachés d'une contradiction, ce qui constituerait alors également un manquement justifiant l'annulation de la procédure ;
- de même, la fixation d'un sous-critère de notation relatif à la présentation formelle de l'offre ne permettant pas d'apprécier son contenu qualitatif constitue un manquement aux obligations de mise en concurrence justifiant l'annulation de la procédure ; le département, pour lui attribuer la note de 0 au titre du sous-critère 2.1 de la valeur technique, s'est uniquement fondé sur la prétendue absence de " suivi " du cadre du SOPAQ pour les modalités d'organisation et de production des enrobés en se bornant à relever que le SOPAQ qu'elle a remis est " construit sous 3 chapitres contrairement au cadre qui en contient 2 ", que " sur chacun des chapitres, l'organisation du SOPAQ n'est pas celle du cadre du SOPAQ " et enfin qu'il " apparaît des chapitres non demandés dans ce SOPAQ " et il a donc limité son appréciation à la seule présentation formelle du SOPAQ transmis par la société COLAS France, sans aucunement apprécier le contenu de celui-ci et donc sa valeur intrinsèque ;
- compte tenu de l'écart global avec les offres attributaires des lots nos 2 et 54, inférieur aux 15 points attribués au sous-critère 2.1, si son offre avait été notée pour ce sous-critère, elle aurait été susceptible de remporter la procédure.

Par un mémoire en défense, enregistré le 11 avril 2025, le département du Cher, représenté par son président, conclut au rejet de la requête.

Il soutient que :

- il n'y a pas eu méconnaissance de l'article R. 2181-3 du code de la commande publique ;
- il a respecté la méthode de notation annoncée en attribuant à la société requérante la note de 0 sur 15 pour le sous-critère 2.1 dans la mesure où " son SOPAQ ne suivait pas le cadre fourni dans le règlement de la consultation et que, précisément, il n'en tenait pas compte " en application de l'article 8.2 du règlement de la consultation ; les sociétés attributaires des lots en litige, Axiroute et Eurovia Centre Loire ont produit des SOPAQ conformes, en suivant le cadre du dossier de consultation des entreprises pour l'établissement de ses offres ; si le non-respect du cadre formel imposé pour la présentation du SOPAQ ne rendait pas les offres de la société requérante irrégulières, il a justifié l'attribution de la note de 0 sur 15 ;
- la méthode de notation des offres ne peut être contestée devant le juge du référé précontractuel, en l'absence d'erreur de droit ou de discrimination illégale.

La procédure a été communiquée aux sociétés Eurovia Centre Loire et Axiroute, respectivement attributaires des lots nos 2 et n° 4 en litige, qui n'ont pas produit d'observations

Vu :

- le courrier en date du 19 mars 2025 du département du Cher informant la société Colas France que ses offres n'étaient pas retenues concernant les lots nos 2 et n° 4 ;
- les autres pièces du dossier.

Vu :

- le code de la commande publique ;
- le code de justice administrative.

Vu la décision par laquelle le président du tribunal a désigné Mme Lefebvre-Soppelsa, vice-présidente, pour statuer sur les demandes de référés.

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

Ont été entendus au cours de l'audience publique :

- le rapport de Mme Lefebvre-Soppelsa,
- les observations de Me Henochsberg, représentant la société Colas France qui a persisté dans ses conclusions par les mêmes moyens mais renoncé au moyen tiré de la méconnaissance de l'article R. 2181-3 du code de la commande publique au regard des informations communiquées le 1er avril 2025 par le département du Cher, et souligné qu'il a été tenu compte du cadre du SOAPQ, qu'au demeurant le département n'utilise pas l'expression " tenir compte " aux termes du courrier de rejet ou du rapport d'analyse des offres, qu'au regard dudit cadre des compléments étaient nécessaires, celui-ci n'évoquant par exemple pas les moyens en personnel et que la circonstance qu'elle a ajouté un chapitre sur ce point et un sous-chapitre relatif à la signalisation ne peut justifier la note attribuée alors même que le DCE du marché mentionne que tout complément utile à la compréhension de l'offre est possible, qu'au demeurant la nature des matériaux d'apport pour les remblais devait être en application de l'article 3.1.1.2 du CCTP mentionnée alors même qu'elle ne figurait pas au SOPAQ, et lui reprocher que ces informations figurent dans un chapitre et un sous-chapitre ajoutés au lieu d'être mentionnés en annexe méconnaît également l'esprit du droit de la commande publique qui a pour objectif de retenir l'offre économiquement la plus avantageuse dès

lors qu'en l'espèce le département, par un formalisme excessif, n'a pas examiné la valeur technique de son offre qui, concernant les lots en litige, était la moins-disante, et à supposer que la méthode de notation permette l'attribution de la note de 0 sur 15 au motif de compléments ajoutés au cadre SOPAQ, elle est en elle-même irrégulière, la mention " tenir compte " étant alors de nature à induire en erreur les candidats ; que contrairement à ce que soutient le département à la barre, les termes du règlement de consultation de la procédure en litige ne diffèrent pas de ceux de la procédure antérieure, pour laquelle elle avait procédé de manière identique en intercalant un chapitre sans pour autant se voir attribuer la note de 0 sur 15 ; qu'en tout état de cause il était nécessaire de compléter l'offre s'agissant des matériaux, mention non prévue au SOPAQ ; - et les observations de Mme A, représentant le département du Cher, qui a persisté dans ses conclusions de rejet par les mêmes moyens et souligné que la note contestée de 0 sur 15 est justifiée par l'application du règlement de consultation, la requérante n'ayant pas respecté le format du SOPAQ alors que cette exigence était une obligation désormais formalisée par la mention " devra suivre " et que ce non-respect de l'obligation de procéder par la voie d'annexes dont la société requérante est coutumière oblige le département à reconstituer le cadre d'appréciation. Les sociétés Axiroute et Eurovia Centre Loire n'étant ni présentes, ni représentées. La clôture de l'instruction a été différée à 16 heures pour la production du règlement de consultation de la procédure analogue datant de 2023, qui a été faite par la société requérante à 14 heures 14.

Considérant ce qui suit :

1. 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, ou la délégation d'un service public () ". Aux termes de l'article L. 551-2 de ce 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. () ". Selon l'article L. 551-10 du même code : " Les personnes habilitées à engager les recours prévus aux articles L. 551-1 et L. 551-5 sont celles qui ont un intérêt à conclure le contrat et qui sont susceptibles d'être lésées par le manquement invoqué () ".
2. Le département du Cher a lancé une procédure en vue de la conclusion de quatre marchés de travaux correspondant aux quatre lots d'un accord-cadre mono-attributaire à bons de commande pour un marché de travaux de chaussée et de prestations annexes sur diverses routes départementales produits hydrocarbonés à chaud, divisé en quatre lots géographiques dont le lot n° 2 intitulé " CGR Sud - Travaux routiers réalisés sur le territoire du Centre de Gestion de la Route Sud " basé à Saint-Amand-Montrond " et le lot n° 4 intitulé " CGR Ouest - Travaux routiers réalisés sur le territoire du Centre de Gestion de la Route Ouest " basé à Vierzon. La société Colas France, spécialisée dans la construction et l'entretien des infrastructures de voiries et réseaux et disposant d'une agence située à Bourges, a présenté des offres pour chacun des quatre lots. Elle a reçu, le 19 mars 2025, un courrier l'informant du rejet de ses offres. Par la présente requête, elle demande à la juge des référés, saisie sur le fondement de l'article L. 551-1 du code de justice administrative d'annuler la décision du 19 mars 2025 par laquelle le département du Cher a rejeté ses offres concernant les lots nos 2 et 4, pour lesquels elle était moins-disante, ensemble la procédure de passation de ces lots au stade de l'analyse des offres.
3. Aux termes de l'article 5 " Contenu du dossier de consultation " du règlement de consultation du marché en litige : " Le dossier de consultation des entreprises (DCE) contient les pièces suivantes : - Le règlement de la consultation (RC) : - L'acte d'engagement (AE) et ses annexes (un acte d'engagement par lot) : - Le cahier des clauses administratives particulières (CCAP) commun à tous les lots dont seul l'original détenu par l'administration fait foi en cas de litige : - Le cahier des clauses techniques particulières (CCTP) et ses annexes. CCTP commun à tous les lots dont seul l'original détenu par l'administration fait foi en cas de litige : - Le bordereau des prix unitaires BPU (un par lot) dont les cadres ci-joints sont à compléter par les candidats : - Le détail quantitatif estimatif (DQE) dont les cadres ci-joints sont à compléter par les candidats : - Le cadre du schéma organisationnel du plan assurance qualité (S.O.P.A.Q.) dont 1 chapitre est consacré à la protection de l'environnement : - Cadre des sous-détail des prix / - Les tableaux des distances de transport des matériaux entre leurs points de chargement et les chantiers types de chaque CGR. Ce tableau (cadre joint au présent dossier) est à compléter par les candidats. Il permettra à chaque candidat de

calculer les tonnes-kilométriques définies au prix de " transport - terme variable " des graves et des matériaux enrobés et de reporter ces résultats. () "

4. Aux termes de l'article 8-2 " Attribution des accords-cadres " du même règlement, les critères retenus pour le jugement des offres étaient pondérés de la manière suivante " () : 1- Prix des prestations 70 points sur 100, 2- Valeur technique appréciée sur la base du SOPAQ 30 points sur 100 ainsi décomposés : 2.1 Modalités d'organisation et de production des enrobés 15 points, 2.2 Compositions et caractéristiques des matériaux 7 points, 2.3 -organisation qualité 6 points, 2.4- Lutte contre la pollution 2 points ". Ce même article précise s'agissant de la valeur technique " appréciée sur la base du SOPAQ " que : " L'attribution du nombre de points pour chaque poste est fonction de la présence et de la qualité des renseignements fournis dans le SOPAQ. / Le candidat devra suivre le cadre fourni dans le DCE pour l'établissement de son SOPAQ. Dans le cas où celui-ci ne tient pas compte du cadre, le nombre de point attribué sera 0. Le candidat devra fournir uniquement les fiches techniques des produits ou formules demandées dans l'accord-cadre. / Dans le cas où le candidat fournit des fiches techniques sans rapport avec les produits demandés ou ne fournit pas de fiches techniques, le nombre de point attribué sera 0 au chapitre compositions et caractéristiques des matériaux ".

5. Aux termes du sommaire du cadre du SOPAQ, celui-ci comprenait les points suivants : " 1 - Modalités d'organisation et de production des enrobés 15 points 1.1 - Mise en œuvre des enrobés : 8 points / 1.2 - Les moyens de production : 7 points / 1.2.1 - Le poste de production des enrobés : (5 points) / 1.2.2 - Carrière de production de GNT : (2 points) / 2 - Compositions et caractéristiques des matériaux : 7 points / 2.1 - Les études de formulation niveau 2 pour les couches de surface et niveau 4 pour les couches d'assise des matériaux enrobés chaud et tièdes (température maximum de 135 C) : 3 points / 2.2 - Les fiches techniques des constituants des matériaux enrobés : 3 points / 2.3 - Les fiches techniques des graves non traitées : 1 point / 3 - L'organisation qualité : 6 points / 3.1 - Le contrôle interne : 3 points / 3.2 - Le contrôle externe : 3 points / 4 - Lutte contre la pollution: 2 points / 4.1 - Moyens mis en œuvre pour la sensibilisation du personnel sur l'environnement, la prévention des risques et la sécurité : 1 point / 4.2 - Moyens mis en œuvre pour la gestion des déchets et de la protection de l'environnement concernant cet accord cadre : 1 point ".

6. Il résulte de l'instruction que la société requérante a fourni un SOPAQ unique de 496 pages pour les deux lots en litige qui comportait 6 points : " 1. La capacité de l'entreprise à répondre à l'objet du marché / 1.1. Présentation de la société () 2. Modalités d'organisation et de production des enrobés / 2.1. Les matériels de mise en œuvre des enrobés / 2.1.1. Les finisseurs Colas / 2.1.2. Les compacteurs / 2.1.3. Alimenteur / 2.1.4. Autres matériels / 2.1.5. Nombre d'atelier et d'équipes mis en œuvre / 2.1.6. Capacité de mise en œuvre / 2.1.7. Moyens pour assurer la température de mise en œuvre / 2.1.8. Composition des ateliers de compactage type / 2.1.9. Note de calcul du dimensionnement de l'atelier de compactage/ 2.2. Les moyens en personnel () 2.3. Les moyens de production () / 3. Compositions et caractéristiques des matériaux () 4. Organisation qualité () 5. Lutte contre la pollution () 6. Annexe " et qu'elle a obtenu s'agissant des " Modalités d'organisation et de production des enrobés ", une note de 0 aux motifs que " le cadre du SOPAQ pour ce chapitre n'a pas été suivi pour le candidat : son document est construit sous 3 chapitres contrairement au cadre qui en contient 2 ", qu'" en outre sur chacun de ces chapitres l'organisation du SOPAQ n'est pas celle du cadre du SOPAQ et les informations sont souvent diffuses et généralistes " et que " de plus il apparaît des chapitres non demandés dans ce SOPAQ : les moyens pour assurer la température de mise en œuvre, centrale fabrication grave hydraulique () les matériels de signalisations ".

7. Toutefois, quand bien même la société requérante a ajouté au cadre du SOPAQ un premier point relatif à sa capacité à répondre à l'objet du marché et inséré au sein du point " Modalités d'organisation et de production des enrobés ", un paragraphe relatif aux moyens en personnel, elle a, ainsi qu'elle le soutient, suivi ledit cadre fourni dans le DCE. Dès lors, ainsi qu'elle le soutient également, c'est en méconnaissance de la méthode de notation annoncée dans le règlement de consultation que le département lui a attribué pour ce sous-critère, d'une valeur de 15 points sur 100, la note de 0 point au motif qu'elle n'aurait pas tenu compte dudit cadre. Par suite, et alors qu'il demeure qu'il apparaît que les autres points, dont la numérotation était pourtant également décalée à raison de l'insertion d'un premier point, ont été notés, le département du Cher, en lui attribuant sur ce sous-critère une note de 0 aux motifs que " le cadre du SOPAQ pour ce chapitre n'a pas été suivi pour le candidat ", a méconnu la méthode de notation annoncée et ainsi commis un manquement à ses obligations de mise en concurrence.

8. Il résulte de ce qui précède, sans qu'il soit besoin de statuer sur les autres moyens soulevés, que la société Colas France qui, compte tenu de ses notes sur le critère prix s'agissant de ses offres concernant les deux lots en litige, justifie d'un intérêt lésé, est à la fois recevable et fondée à

soutenir que c'est à tort que le département du Cher lui a attribué la note de 0 sur 15 pour le sous-critère 2.1 de la valeur technique concernant ces offres. Dès lors, il y a lieu d'annuler la procédure de passation de ces deux lots au stade de l'analyse des offres et d'enjoindre au département du Cher de reprendre cette analyse en procédant à l'appréciation du sous-critère 2.1 de la valeur technique des offres de la société requérante.

Sur les frais liés au litige :

9. Il y a lieu, dans les circonstances de l'espèce, de mettre en application des dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative à la charge du département du Cher le versement à la société Colas France la somme de 1 000 euros au titre des frais exposés par elle et non compris dans les dépens.

**ORDONNE :**

Article 1er : La décision du 19 mars 2025 par laquelle le département du Cher a rejeté les offres de la société Colas France concernant les lots nos 2 et 4 de l'accord-cadre de travaux de chaussée et prestations annexes sur diverses routes départementales produits hydrocarbonés à chaud, ensemble la procédure de passation de ces lots au stade de l'analyse des offres, sont annulées.

Article 2 : Il est enjoint au département du Cher de reprendre la procédure concernant les lots nos 2 et 4 au stade de l'analyse des offres en procédant à l'appréciation du sous-critère 2.1 de la valeur technique des offres de la société requérante.

Article 3 : Le département du Cher versera la somme de 1 000 euros à la société Colas France au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Article 4 : La présente ordonnance sera notifiée à la société Colas France, au département du Cher et aux sociétés Axiroute et Eurovia Centre Loire.

Fait à Orléans, le 16 avril 2025.

La juge des référés,

Anne LEFEBVRE-SOPPELSA

La République mande et ordonne au préfet du Cher, en ce qui le concerne ou 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 décision.