

TA45
Tribunal Administratif d'Orléans
2502469
2025-06-06
WOLOCH
Ordonnance
Plein contentieux

Satisfaction partielle

Vu la procédure suivante :

Par une requête et des mémoires enregistrés le 19 mai 2025, le 20 mai 2025, le 28 mai 2025 et le 5 juin 2025, la société Eco Shuttle, représentée par Me Woloch, demande au juge des référés, saisi sur le fondement de l'article L. 551-1 du code de justice administrative et dans le dernier état de ses prétentions :

- 1°) d'annuler la décision du 14 mai 2025 par laquelle le département de Loir-et-Cher l'a classé en deuxième position pour l'attribution des lots n°s 1, 2, 3, 4, 5, 6, 8, 10, 11, 12 et 13 d'un marché public de transport d'enfants et d'étudiants en situation de handicap à l'aide de véhicules de petite capacité, sous la forme d'un accord-cadre multi-attributaire ;
- 2°) d'annuler la procédure de passation de cet accord-cadre en ce qui concerne les lots n°s 1, 2, 3, 4, 5, 6, 8, 10, 11, 12 et 13 ;
- 3°) d'enjoindre au département de Loir-et-Cher de reprendre la procédure au stade de l'analyse des offres ;
- 4°) de mettre à la charge du département de Loir-et-Cher la somme de 2 000 euros en application des dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Elle soutient que :

- le département de Loir-et-Cher a dénaturé l'offre de la société Adanev Mobilités et a méconnu les exigences du règlement de la consultation en lui attribuant la note de 1/3 au titre du sous-critère " actions mises en place en faveur du développement durable " alors qu'elle n'a prévu qu'une action sans lien avec l'objet du marché ;
- le département de Loir-et-Cher a dénaturé son offre et a méconnu les exigences du document de la consultation en lui attribuant la note de 0/4 au titre du sous-critère " capacité à rendre des comptes et faire des propositions " ;
- le rapport d'activité contient bien les éléments demandés de manière quantitative et qualitative ; son offre est compétitive ;
- la procédure est entachée d'irrégularités en raison de l'utilisation de critères d'attribution imprécis et insuffisamment définis ; il en résulte une méconnaissance du principe de transparence et d'égalité des candidats ;
- la méthode de notation du sous-critère " capacité à rendre des comptes et faire des propositions " est irrégulière compte tenu de l'imprécision des éléments d'appréciation qu'elle comporte ; il en résulte une méconnaissance du principe de transparence et d'égalité des candidats.

Par un mémoire en défense enregistré le 4 juin 2025, le département de Loir-et-Cher, représenté par Me Tissiez-Lotz, conclut au rejet de la requête et à la mise à la charge de la société requérante de la somme de 2 000 euros au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Elle soutient que les moyens soulevés ne sont pas fondés.

La requête et les pièces de la procédure ont été communiqués à la société Adanev Mobilités qui n'a pas produit d'observations.

Vu les autres pièces du dossier.

Vu :

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

Le président du tribunal a désigné M. A pour statuer sur les demandes de référé présentées en application de l'article L. 551-1 du 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 M. A ;

- les observations de Me Woloch, représentant la société Eco Shuttle qui conclut aux mêmes fins, s'est désisté des conclusions à fins de suspension de la procédure de passation formulées dans le mémoire enregistré le 20 mai 2025 et a réitéré ses moyens en insistant sur le fait que les critères et la méthode de notation étaient imprécis, que le département de Loir-et-Cher n'a pas respecté la méthode de notation qu'il s'était fixée alors qu'elle s'imposait à lui et que la société Eco Shuttle avait produit un rapport annuel comportant des éléments quantitatifs et qualitatifs sur son activité ;

- les observations de M. Bassaran, président de la société requérante, qui insiste sur le fait que le bilan d'activité produit à l'appui de l'offre n'était pas une simple plaquette commerciale mais comportait des éléments quantitatifs et qualitatifs sur l'activité de la société comme prévu par le règlement de la consultation ;

- et les observations de Me Froujy, représentant le département de Loir-et-Cher, qui a persisté dans ses conclusions de rejet par les mêmes moyens et souligné que le juge du référé précontractuel n'exerce qu'un contrôle restreint à la dénaturation de l'offre mais ne porte pas une appréciation sur sa valeur, que la société Eco Shuttle n'a jamais posé de question ou sollicité d'éclaircissement concernant la précision des critères ou de la méthode de notation, que l'offre de la société requérante n'a pas été dénaturée dès lors que, d'une part, le rapport annuel produit n'était pas admis par le cadre général du mémoire technique qui interdit les documents complémentaires et, d'autre part, la société n'a apporté aucune précision quant aux éléments quantitatifs et qualitatifs de son bilan et n'a fait aucune proposition de rationalisation des services et enfin, que la méthode de notation a bien été appliquée car il n'existait en réalité que trois libellés pour apprécier l'offre : " insatisfaisant " correspondant à la note de 0, " succinct " correspondant à la note de 2, et " complet " correspondant à la note de 4.

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

Considérant ce qui suit :

Sur les conclusions présentées au titre 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 : " 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. () ".

L'article L. 551-3 du même code dispose que : " Le président du tribunal administratif ou son délégué statue en premier et dernier ressort en la forme des référés ". En vertu des dispositions de l'article L. 551-1 du code de justice administrative, 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.

2. Le département de Loir-et-Cher a lancé une procédure de consultation en vue de l'attribution d'un accord-cadre multi-attributaire portant sur le transport d'enfants et d'étudiants en situation de handicap à l'aide de véhicules de petite capacité, composé de 14 lots répartis en fonction des itinéraires de dessertes projetés. Au cours de cette procédure, ont notamment été portés à la connaissance des candidats, les critères et sous-critères de sélection des offres, la méthode de notation de ses offres et les éléments d'appréciation de cette offre au sein d'un modèle de mémoire technique (désigné " cadre général de mémoire technique ") que les candidats devaient compléter pour soumettre leur offre. Par un courrier du 14 mai 2025, le président du conseil départemental a informé la société Eco Shuttle de ce qu'elle était classée en deuxième position au titre des lots n°s 1, 2, 3, 4, 5, 6, 8, 10, 11, 12 et 13, lesquels ont été attribués à la société Adanev Mobilités. La société Eco Shuttle demande notamment l'annulation de cette procédure de passation et qu'il soit enjoint au département de Loir-et-Cher de reprendre la procédure au stade de l'analyse des offres.

En ce qui concerne les critères d'attribution du marché :

3. Aux termes de l'article L. 2152-7 du code de la commande publique : " Le marché est attribué au soumissionnaire ou, le cas échéant, aux soumissionnaires qui ont présenté l'offre économiquement la plus avantageuse sur la base du critère du prix ou du coût. L'offre économiquement la plus avantageuse peut également être déterminée sur le fondement d'une pluralité de critères non discriminatoires et liés à l'objet du marché ou à ses conditions d'exécution, parmi lesquels figure le critère du prix ou du coût et un ou plusieurs autres critères comprenant des aspects qualitatifs, environnementaux ou sociaux. Les modalités d'application du présent alinéa sont prévues par voie réglementaire () ". Aux termes de l'article L. 2152-8 du même code : " Les critères d'attribution n'ont pas pour effet de conférer une liberté de choix illimitée à l'acheteur et garantissent la possibilité d'une véritable concurrence. Ils sont rendus publics dans les conditions prévues par décret en Conseil d'Etat ". Aux termes de l'article R. 2152-11 de ce code : " Les critères d'attribution ainsi que les modalités de leur mise en œuvre sont indiqués dans les documents de la consultation ".

4. Il résulte de ces dispositions qu'il appartient au pouvoir adjudicateur de déterminer l'offre économiquement la plus avantageuse en se fondant sur des critères permettant d'apprécier la performance globale des offres au regard de ses besoins. Ces critères doivent être liés à l'objet du marché ou à ses conditions d'exécution, être définis avec suffisamment de précision pour ne pas laisser une marge de choix indéterminée et ne pas créer de rupture d'égalité entre les candidats.

5. Il ressort du règlement de la consultation que les offres déposées par les différents candidats devaient être évaluées selon deux critères à savoir, le prix des prestations et leur valeur technique sur 50 points chacun. Le critère de la valeur technique comportait par ailleurs 5 sous-critères : la qualité des véhicules affectés à la prestation (12 points), les actions mises en place en faveur du développement durable (3 points), les moyens humains déployés (14 points), les modalités de continuité et de coordination des prestations (13 points) et les modalités liées à la qualité de la prestation (8 points). Chaque sous-critère se décompose en plusieurs autres critères de notation pondérés. En particulier, le sous-critère " capacité à rendre des comptes et faire des propositions " noté sur 4 points, était assorti d'une méthode de notation précise prévue par le règlement de la consultation, elle-même éclairée par des éléments d'appréciation figurant dans le cadre général du mémoire technique transmis aux candidats. Ainsi, contrairement à ce que soutient la société requérante, les critères de notation ont été précisément définis par les documents de la consultation de sorte qu'il n'en résulte aucune atteinte au principe de transparence ou d'égalité de traitement des candidats. Le moyen doit donc être écarté.

En ce qui concerne la régularité de la méthode de notation :

6. Le pouvoir adjudicateur définit librement la méthode de notation pour la mise en œuvre de chacun des critères de sélection des offres qu'il a définis et rendus publics. Il peut ainsi déterminer tant les éléments d'appréciation pris en compte pour l'élaboration de la note des critères que les modalités de détermination de cette note par combinaison de ces éléments d'appréciation. Une méthode de notation est toutefois entachée d'irrégularité si, en méconnaissance des principes fondamentaux d'égalité de traitement des candidats et de transparence des procédures, les éléments d'appréciation pris en compte pour noter les critères de sélection des offres sont dépourvus de tout lien avec les critères dont ils permettent l'évaluation ou si les modalités de détermination de la note des critères de sélection par combinaison de ces éléments sont, par elles-mêmes, de nature à priver de leur portée ces critères ou à neutraliser leur pondération et sont, de ce fait, susceptibles de conduire, pour la mise en œuvre de chaque critère, à ce que la meilleure note ne soit pas attribuée à la meilleure offre, ou, au regard de l'ensemble des critères pondérés, à ce que l'offre économiquement la plus avantageuse ne soit pas choisie. Il en va ainsi alors même que le pouvoir adjudicateur, qui n'y est pas tenu, aurait rendu publique, dans l'avis d'appel à concurrence ou les documents de la consultation, une telle méthode de notation.

7. La société requérante ne soutient, ni n'allègue que la méthode de notation prévue tant par le règlement de la consultation que par le cadre général du mémoire technique, aurait été de nature à priver de leur portée ces critères ou à neutraliser leur pondération. Dès lors, en se bornant à soutenir que la méthode de notation serait imprécise, la société requérante n'établit pas que cette méthode est entachée d'irrégularité. Le moyen doit donc être écarté.

En ce qui concerne la sélection des offres :

8. 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 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. Il lui appartient également de vérifier, le cas échéant, le respect par le pouvoir adjudicateur de la méthode de notation qu'il s'est fixé.

9. Il résulte de l'instruction que, s'agissant des 13 lots contestés dans la présente instance, la société Eco Shuttle, classée en deuxième position, et la société Adanev Mobilités, classée en première position, ont obtenu les notes totales suivantes :

Lots concernés 123456810111213 Adanev

Mobilité 96,0197,8590,7795,27989893,595,029891,1696,87 Eco

Shuttle 92,739687,1294,3494,4992,8992,2494,6990,6585,9496

S'agissant de la valeur de l'offre de la société Eco Shuttle :

10. Il résulte de ce qui a été dit au point 8 qu'il n'appartient pas au juge du référé précontractuel de porter une appréciation sur la valeur de l'offre de la société soumissionnaire. Par suite, la société requérante ne peut utilement soutenir que son offre était compétitive.

S'agissant des notes attribuées à la société Adanev Mobilités au titre du sous-critère " Actions en faveur du développement durable en dehors du parc automobile " :

11. Il résulte de l'article 6 du règlement de la consultation que le critère de la valeur technique et environnementale, noté sur 50 points, comporte un sous-critère " Actions en faveur du développement durable en dehors du parc automobile " lui-même noté sur 3 points. Il résulte en outre de la méthode de notation figurant dans le règlement de la consultation qu'une note de 3 points est attribuée au candidat justifiant de " Plusieurs actions prévues et adaptées ", qu'une note d'un point est attribuée lorsque l'offre comprend au moins une action prévue et adaptée, et enfin, qu'aucun point n'est attribué dans le cas où aucune action n'est prévue ou lorsque cette action est sans lien avec l'objet du marché.

12. Il résulte de l'instruction que l'offre de la société Adanev Mobilités comportait une unique action en faveur du développement durable non liée au parc automobile, consistant à la limitation de l'usage du papier. Cette action, qui figure par ailleurs parmi les exemples cités dans le cadre du mémoire technique transmis aux candidats, est bien en lien avec le sous-critère susvisé qui porte précisément sur des actions en faveur du développement durable autres que celles liées aux véhicules de transport. Ainsi, en attribuant une note de 1/3 à la société Adanev Mobilités, le département n'a pas dénaturé son offre. Le moyen doit donc être écarté.

S'agissant des notes attribuées à la société Eco Shuttle au titre du sous-critère " capacité à rendre des comptes et faire des propositions " :

13. Il résulte de l'article 6 du règlement de la consultation que le critère de la valeur technique et environnementale, noté sur 50 points, comporte un sous-critère " Modalités liées à la qualité de la prestation ", lui-même noté sur 8 points. Au titre de ce sous-critère, l'analyse des offres devait notamment être effectuée en fonction de la " capacité [du candidat] à rendre des comptes et faire des propositions " noté sur 4 points. Le règlement de la consultation précise qu'une note de 4 points est attribuée en cas de " Descriptif complet - organisation adaptée ", que 2 points sont accordés en cas de " Descriptif succinct - organisation insatisfaisante ", et enfin, qu'une note nulle est attribuée lorsqu' aucune précision n'a été apportée correspondant à une " organisation très insatisfaisante ".

Le cadre général du mémoire technique transmis aux candidats, qui fait partie intégrante des documents de la consultation, prévoit deux éléments d'appréciation de ce sous-critère : la description par le candidat des éléments qualitatifs et quantitatifs de son bilan annuel d'une part, et la capacité du candidat à faire des propositions de rationalisation des services, par sa connaissance fine du territoire Loir et Chérien ou par son expérience acquise sur un autre département, d'autre part. Le cadre général du mémoire technique indique également, en première page que " Le jugement des offres sera réalisé par l'analyse de ce document qui peut renvoyer sur des documents complémentaires. / Aucun autre document, transmis à l'initiative du candidat, ne sera admis ".

14. D'une part, il résulte de l'instruction que la société Eco Shuttle a produit à l'appui de son offre, un rapport d'activité comprenant des éléments qualitatifs et quantitatifs relatifs à son activité dans le département de Loir-et-Cher (nombre de véhicules, et d'ayants-droits transportés, index égalité femmes-hommes, formations, témoignage etc). Contrairement à ce que soutient le département en défense, le cadre général du mémoire technique, qui était destiné à éclairer les candidats sur les éléments d'appréciation des offres, n'interdisait pas le renvoi à des documents annexes tel que ce bilan annuel, mais précisait seulement que des documents auxquels le mémoire technique transmis ne renverrait pas, ne seraient pas admis.

15. D'autre part, il résulte de l'instruction que la société Eco Shuttle a obtenu, pour chacun des lots contestés, la note de 0/4 concernant le sous-critère " capacité à rendre des comptes et faire des propositions ", au motif qu'elle n'a pas formulé de propositions de bilan annuel qualitatif et

quantitatif et que son offre renvoyait à un rapport d'activité qui, selon le pouvoir adjudicateur " aurait mérité d'être plus étayé ". Il ressort des termes employés dans le rapport d'analyse des offres que, pour ce sous-critère, l'offre de la société Eco Shuttle a été analysée par le département de Loir-et-Cher non pas comme " très insatisfaisante ", justifiant une note nulle, mais seulement comme " insatisfaisante ", eu égard au caractère peu étayé de son rapport, ce qui aurait dû lui permettre d'obtenir une note de 2/4 au regard de la méthode de notation rappelée au point 14 de la présente ordonnance. Si le département fait valoir en défense que la mention " insatisfaisant " devait en réalité conduire à appliquer une note de 0, cette méthode ne correspond toutefois pas à celle décrite dans le règlement de la consultation. Ainsi, eu égard aux termes employés par le pouvoir adjudicateur dans le rapport d'analyse des offres pour apprécier l'offre de la société Eco Shuttle et à la méthode de notation rappelée au point 14, la société requérante ne pouvait se voir attribuer une note nulle pour ce sous-critère. Par suite, en attribuant à la société Eco Shuttle la note de 0/4 concernant ce sous-critère, le département de Loir-et-Cher a méconnu la méthode de notation qu'il s'était fixé dans le document de la consultation et a dénaturé le contenu de l'offre de cette société.

16. Enfin, il résulte de l'instruction que le manquement aux règles de passation et de mise en concurrence commis par le département de Loir-et-Cher a été susceptible de léser la société Eco Shuttle s'agissant de l'attribution des lots n°s 2, 4, 8, 10 et 13, pour lesquels l'écart de notation avec les offres de la société Adanev Mobilités, arrivée en première position, est de moins de deux points. En revanche, le manquement en cause n'aurait pas eu d'incidence sur le classement des candidats pour les lots n°s 1, 3, 5, 6, 11 et 12, compte tenu de l'écart de plus de deux points entre les offres de ces deux sociétés de sorte que, s'agissant de ces lots, le manquement n'est pas susceptible d'avoir lésé la requérante.

17. Il résulte de tout ce qui précède que, d'une part, la décision du président du conseil départemental de Loir-et-Cher du 14 mai 2025 classant l'offre de la société Eco Shuttle en deuxième position pour les lots n°s 2, 4, 8, 10 et 13 seulement, doit être annulée. D'autre part, la procédure de passation de l'accord-cadre relatif au transport d'enfants et d'étudiants en situation de handicap doit, compte tenu du manquement ainsi relevé, être annulée seulement en ce qui concerne les lots n°s 2, 4, 8, 10 et 13 et au stade de l'analyse des offres.

18. Les motifs de la présente ordonnance impliquent qu'il soit enjoint au département de Loir-et-Cher, s'il entend poursuivre la procédure de passation du contrat de reprendre cette procédure au stade de l'examen des offres concernant seulement les lots n°s 2, 4, 8, 10 et 13. Dès lors, il y a lieu de faire droit aux conclusions à fins d'injonction présentées par la société requérante pour les seuls lots n°s 2, 4, 8, 10 et 13.

Sur les frais liés au litige :

19. La société Eco Shuttle n'étant pas la partie perdante dans la présente instance, les conclusions présentées par le département de Loir-et-Cher au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative doivent être rejetées.

20. En revanche, il y a lieu, dans les circonstances de l'espèce, de mettre à la charge du département de Loir-et-Cher la somme de 1 500 euros à verser à la société Eco Shuttle.

ORDONNE :

Article 1er : La décision du président du conseil départemental de Loir-et-Cher du 14 mai 2025 classant l'offre de la société Eco Shuttle en deuxième position est annulée en ce qui concerne les lots n°s 2, 4, 8, 10 et 13.

Article 2 : La procédure d'attribution de l'accord-cadre relatif au transport d'enfants et d'étudiants en situation de handicap à l'aide de véhicules de petite capacité est annulée au stade de l'examen des offres, en ce qui concerne les lots n°s 2, 4, 8, 10 et 13.

Article 3 : Il est enjoint au département de Loir-et-Cher, s'il entend poursuivre la procédure de passation du contrat en litige concernant les lots n°s 2, 4, 8, 10 et 13, de la reprendre au stade de l'examen des offres.

Article 4 : Le département de Loir-et-Cher versera à la société Eco Shuttle la somme de 1 500 euros au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Article 5 : Le surplus des conclusions des parties est rejeté.

Article 6 : La présente ordonnance sera notifiée à la société Eco Shuttle, au département de Loir-et-Cher et à la société Adanev Mobilités.

Fait à Orléans, le 6 juin 2025.

Le juge des référés,

Paul A

La République mande et ordonne au préfet de Loir-et-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.

