

Tribunal Administratif de Paris, SAS Challancin, 19 août 2022, n°2215997

Vu la procédure suivante :

Par une requête et un mémoire complémentaire enregistrés respectivement le 27 juillet 2022 et le 10 août 2022, la SAS Challancin, représentée par Me Gonzalez, demande au juge des référés, statuant sur le fondement de l'article L. 551-1 du code de justice administrative :

1°) d'annuler la procédure de passation du lot n° 1 du marché public n° C2022-02 « prestation de nettoyage des locaux, compris la vitrerie et certains éléments de façades et d'espaces extérieurs, du bâtiment du Pôle des langues et civilisations, situé 65 rue des Grands Moulins à Paris (13ème arrondissement), lancée par le GIP Bulac -bibliothèque universitaire des langues et civilisations » ;

2°) de mettre à la charge du GIP Bulac le versement d'une somme de 3 000 euros sur le fondement de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Elle soutient, dans le dernier état de ses écritures, que :

– son éviction ne pouvait être prononcée au seul motif que son offre serait inacceptable car dépassant les crédits budgétés par le GIP ; le pouvoir adjudicateur a refusé de lui communiquer les motifs de son éviction, malgré sa demande du 22 juillet 2022 ; elle se trouve donc lésée par ce manquement ;

– le rejet de son offre est irrégulier ; le principe de transparence et de l'obligation de définir ses besoins, prévu par l'article L. 3 du code de la commande publique, a été méconnu ; le GIP Bulac ne justifie pas avoir communiqué le budget alloué pour le marché de nettoyage, même de manière estimative ; elle aurait pu, le cas échéant, proposer une offre plus adaptée ;

– une erreur de droit a été commise au regard des articles L. 2152-1 et 3 du code de la commande publique et de la réponse ministérielle du 22 septembre 2016, p. 4068 ; le pouvoir adjudicateur doit justifier de son incapacité à financer une offre ; il n'est pas justifié, en l'espèce, que le budget aurait été voté avant le démarrage de la procédure de passation, qu'il aurait résulté d'une estimation sincère et fiable des besoins, que les crédits auraient été votés pour chacun des lots ; la capture d'écran produite concernant un prétendu financement annuel de 500 000 euros est postérieure au lancement du marché ; le GIP Bulac a donc méconnu ses obligations de publicité et de mise en concurrence ;

-ni le règlement de la consultation, ni le cahier des clauses particulières ne précisent un montant maximum ni estimation du besoin, en méconnaissance de l'article R. 2162-4 du code de la commande publique ; ce manquement l'a lésée ;

-une erreur de droit et une erreur manifeste d'appréciation ont été commises concernant l'estimation du marché et du budget correspondant ; le budget dont il s'agit a été sous-évalué ; la comparaison entre les prestations du CCTP actuel et du nouveau CCTP montre une diminution de la rotation de la prestation de nettoyage des bureaux, et une augmentation du volume de prestations ; l'estimation par le pouvoir adjudicateur était manifestement inférieure au coût réel de la prestation ; le prix total retenu est de 514 450,58 euros TTC de sorte que l'offre du lot n° 1 dépasse à elle seule les crédits alloués à hauteur de 500 000 euros TTC ; l'offre de la société Euro défense retenue était anormalement basse et il n'est pas justifié que cette offre aurait été viable ; sur 9 offres, 8 ont été regardées comme inacceptables ; l'écart entre l'offre de la société attributaire et celle de l'entreprise la plus chère était de 32 % ;

-la procédure de détection des offres anormalement basses prévue par l'article L. 2152-6 de la commande publique n'a pas été mise en œuvre.

Par des mémoires en défense enregistrés les 13 et 16 août 2022, le GIP Bulac conclut au rejet de la requête.

Il soutient que :

-le budget annuel alloué aux trois lots était de 500 000 euros ; le lot n° 2 était estimé entre 2 000 et 17 000 euros, et le lot n° 3, forfaitaire, à quelques milliers d'euros ; l'accent a été mis sur la réduction du volume des prestations, dans un souci d'économie et afin de réduire les effectifs du matin ; une série d'autres prestations a également été supprimée ; le rapport d'analyse des offres ne fait apparaître aucun prix anormalement bas ;

-l'entreprise s'est vue notifier le rejet de son offre, qui comportait ses motifs ; son offre était inacceptable.

Vu les autres pièces du dossier.

Vu :

-le code de la commande publique ;

-le code de justice administrative.

Le président du tribunal a désigné Mme A pour statuer sur les demandes de référé.

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

Ont été entendus au cours de l'audience publique, en présence de Mme Koltcheva, greffière :

– le rapport de Mme A ;

– les observations de Me Vialo, avocat de la société requérante, qui développe la même argumentation que précédemment ; elle insiste sur le fait que le procès-verbal de l'assemblée générale concernant le budget n'a pas été produit et que ce dernier n'est en tout état de cause pas intervenu lot par lot ; le plafond de 500 000 euros ne pouvait être respecté dès lors que le personnel devait être maintenu alors que l'inflation a entraîné un renchérissement des prix, dont le GIP aurait dû tenir compte ;

– et les observations de M. C et de M. B, représentant le GIP Bulac qui soutiennent que les moyens invoqués ne sont pas fondés et développent également la même argumentation que dans leur mémoire en défense ; ils font valoir en outre que le GIP était tenu par un budget contraint, impliquant une baisse de 5 % des dépenses pour les marchés de ménage, que l'offre forfaitaire proposée par la requérante dépassait le budget maximum ; pour obtenir le marché, la société attributaire a diminué de moitié les rotations de personnels et réorganisé le travail impliquant des vacances plus longues avec moins de personnel ; le procès-verbal de l'assemblée générale ne donne pas le détail du budget .

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

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 du I 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. / II

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. En application de ces dispositions, il appartient au juge du référé précontractuel de se prononcer sur le respect des obligations de publicité et de mise en concurrence incombant à l'administration lors du déroulement de la procédure d'attribution d'un marché public. Il lui appartient, en outre, de rechercher si l'opérateur économique 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 lésé ou risquent de le léser, fût-ce de façon indirecte, en avantageant un opérateur économique concurrent.

3. 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 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.

4. Il résulte de l'instruction que le GIP Bulac (bibliothèque universitaire des langues et civilisations), coordonnateur dans le cadre d'un groupement de commandes, a lancé une procédure de passation d'un marché public C2022-02 pour des prestations de nettoyage de locaux d'un bâtiment du pôle des langues et civilisations, situé 65 rue des Grands Moulins, Paris 13^{ème}. Le lot n° 1 concerne plus particulièrement le nettoyage régulier, périodique et ponctuel des locaux et de leurs abords, comprenant l'entretien et la maintenance de matériel pour les sanitaires. La SAS Challancin, qui était également l'entreprise sortante, a présenté une offre pour le lot n° 1 mais celle-ci a été rejetée comme inacceptable au motif qu'elle était supérieure aux crédits budgétés par le GIP, fixés à 500 000 euros pour le lot n° 1.

5. En premier lieu, aux termes de l'article L. 2152-1 du code de la commande publique : « L'acheteur écarte les offres () inacceptables () » et aux termes de l'article L. 2152-3 du même code : « Une offre inacceptable est une offre dont le prix excède les crédits budgétaires alloués au marché, déterminés et établis avant le lancement de la procédure ». Ces dispositions font obligation au pouvoir adjudicateur d'éliminer les offres dont le montant est supérieur à l'estimation qu'il a faite du montant du marché. Aucune disposition ne dispense les marchés à bon de commandes sans minimum ni maximum de cette comparaison entre la valeur estimée par le pouvoir adjudicateur et la valeur proposée de l'offre de chaque candidat, ni ne prévoit que le pouvoir adjudicateur doit communiquer son estimation aux candidats, dès lors que ses besoins et, partant, l'étendue du marché, sont déterminables par l'indication du nombre des prestations constatées l'année précédente.

6. D'une part, le prix des offres devant être évalué au regard notamment de l'article L. 2152-3 du code de la commande publique, la société requérante ne peut utilement se prévaloir de la réponse ministérielle du 22 septembre 2016.

7. D'autre part, il résulte de l'instruction que le montant des crédits budgétaires alloués ont été fixés par le GIP Bulac avant l'engagement de la procédure de passation du marché, pour chaque lot et par année, lors du vote du budget initial 2022 adopté par l'assemblée générale du GIP Bulac qui s'est tenue le 9 décembre 2021 et que les autorisations d'engagement et les crédits de paiement correspondants, pour les quatre derniers mois de l'année 2022 ont été intégrés au budget. Il est constant que les prix proposés par la requérante étaient supérieurs au maximum de ces crédits. Par suite, la société requérante n'est pas fondée à soutenir que le GIP Bulac a rejeté son offre comme étant inacceptable sans avoir préalablement apprécié la possibilité de la retenir, en dépit des prix élevés proposés, compte tenu des crédits budgétaires alloués à chacun des lots.

8. En deuxième lieu, la SAS Challancin n'établit pas que le montant budgétaire prévu par le GIP Bulac résulterait d'une estimation insincère et non fiable de l'opération en cause et ne prendrait pas en compte l'inflation alors qu'elle avait connaissance des données du CCTP de 2018 qu'elle pouvait utilement comparer avec celles du nouveau CCTP datant de 2022. Elle n'établit pas davantage qu'elle aurait pu proposer un prix plus compétitif si elle avait pu connaître le volume maximum de prestations, compte tenu du montant réel du contrat, alors qu'elle avait déjà été attributaire du lot n° 1 l'année précédente et qu'elle allègue au demeurant

que les charges salariales auraient été incompressibles, de même que le coût des prestations compte tenu des effets de l'inflation. Enfin, elle ne conteste pas sérieusement l'allégation du GIP Bulac selon laquelle une présentation a été faite aux candidats concernant le dossier de consultation de l'appel d'offre, le 23 mai 2022, au cours de laquelle l'accent avait été mis sur la réduction du volume de prestations attendues dans le cadre du nouveau marché, notamment concernant le lot n° 1. Par suite, les moyens tirés de l'erreur de droit et de l'erreur manifeste d'appréciation doivent être écartés.

9. En troisième lieu, aux termes de l'article L. 2152-5 du code de la commande publique : « Une offre anormalement basse est une offre dont le prix est manifestement sous-évalué et de nature à compromettre la bonne exécution du marché ». Aux termes de l'article L. 2152-6 du même code : « L'acheteur met en œuvre tous les moyens lui permettant de détecter les offres anormalement basses. () ». Aux termes de l'article R. 2152-3 du même code : « L'acheteur exige que le soumissionnaire justifie le prix ou les coûts proposés dans son offre lorsque celle-ci semble anormalement basse eu égard aux () services () » .

10. La double circonstance que les prix de la société attributaire étaient significativement inférieurs à ceux proposés par la société requérante et que les offres de 8 autres sociétés aient également été rejetées comme inacceptables, ne permet pas, par elle-même, de considérer que cette offre était anormalement basse. En outre, il résulte de l'instruction et il n'est pas sérieusement contesté que la société attributaire du lot n° 1 avait pris en compte les exigences du GIP Bulac concernant ses contraintes budgétaires, impliquant une baisse de 5 % des dépenses pour les marchés de ménage, en diminuant de moitié les rotations de personnels et en proposant une réorganisation du travail impliquant des vacances plus longues avec moins de personnel. Par suite, le moyen tiré du caractère anormalement bas de l'offre retenue doit être écarté.

11. En troisième lieu, il résulte de l'instruction que le GIP Bulac a notifié à la société requérante le rejet de l'offre qu'elle avait proposée, par un courrier motivé du 20 juillet 2022. Par suite, les moyens tirés de la méconnaissance des articles R. 2181-1 et R. 2181-2 du code de la commande publique doivent être écartés.

12. Il résulte de tout ce qui précède que la requête de la SAS Guy Challancin doit être rejetée, y compris sa demande présentée sur le fondement de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

O R D O N N E :

Article 1er : La requête de la SAS Guy Challancin est rejetée.

Article 2 : La présente ordonnance sera notifiée à la SAS Guy Challancin, à la bibliothèque universitaire des langues et civilisations et à la société Euro défense service.

Fait à Paris, le 19 août 2022.

La juge des référés,

C. A

La République mande et ordonne au préfet de la région Ile-de-France, préfet de Paris en ce qui le concerne et à tous commissaires de justice à ce requis en ce qui concerne les voies de droit commun contre les parties privées, de pourvoir à l'exécution de la présente ordonnance.