TRIBUNAL JUDICIAIRE DE PARIS

■

JUGEMENT RENDU SELON LA PROCEDURE ACCELEREE AU FOND
le 01 septembre 2025

N° RG 25/54897 - N° Portalis 352J-W-B7J-DALNO

N° : 2/MC

Assignation du : 17 Juillet 2025

par **Anita ANTON, Vice-présidente** au Tribunal judiciaire de Paris, agissant par délégation du Président du Tribunal,

Assistée de **Marion COBOS, Greffier**.

DEMANDERESSE

Société EDENRED FRANCE
16 rue François Ory
92120 MONTROUGE

représentée par Maître Hervé LETELLIER, avocat au barreau de PARIS - #R0254

DEFENDERESSE

UNION DES CAISSES NATIONALES DE SECURITE SOCIALE (UCANSS)
6 rue Elsa Triolet
93100 MONTREUIL

représentée par Maître Laurent HOUDART, Maître Stéphanie BARRÉ-HOUDART et Maître Jessica PHILLIPS de la SELAS HOUDART & Associés, avocats au barreau de PARIS - #A0294

DÉBATS

A l'audience du **28 Juillet 2025**, tenue publiquement, présidée par **Anita ANTON, Vice-présidente**, assistée de **Flore MARIGNY, Faisant fonction de Greffier**,

Nous, Président,

Après avoir entendu les conseils des parties représentées,

2 Copies exécutoires délivrées le :

EXPOSE DU LITIGE

Par un avis envoyé à la publication le 28 février 2025, l'Union des caisses nationales de sécurité sociale, ci-après l'UCANSS, en qualité de centrale d'achat au sens des articles L224-5 du code de la sécurité sociale et L2113-2 et suivants du code de la commande publique, et conformément à l'arrêté du 19 juillet 2018 portant réglementation sur les marchés publics des organismes de sécurité sociale, a lancé un appel d'offres ouvert en vue de la conclusion de deux accords-cadres, selon la répartition suivante :
- lot n°1 : acquisition de titres restaurant 100% dématérialisés, pour un montant maximal de 960.000.000 euros ;
- lot n°2 : acquisition de titres restaurant « papier » et mixte (« papier » et dématérialisé) pour un montant maximal de 240.000.000 euros.

Ce marché a été passé pour son compte mais également pour le compte des organismes suivants :

L'institut 4.10 ;

La Branche Maladie :
• L'échelon national : comprenant la Caisse Nationale d'Assurance Maladie (CNAM), 11 centres informatiques rattachés à la CNAM, 16 Directions Régionales du Service Médical (DRSM) rattachées à la CNAM ;
• L'échelon régional : comprenant la CRAMIF, le Groupe UGECAM ;
• Les entités locales (dont 101 Caisses Primaires d'Assurance Maladie (CPAM), 1 caisse commune de Sécurité sociale, 2 Unions de Caisses, 5 Caisses Générales de Sécurité Sociale dans les départements d'Outre-Mer, 1 Caisse équivalente pour Mayotte).

La Branche Retraite :
• La Caisse Nationale d'Assurance Vieillesse (CNAV) ;
• 15 Caisses d'Assurance Retraite et de la Santé au Travail (CARSAT).

La Branche Famille :
• La Caisse nationale des Allocations familiales (CNAF) ;
• L'ensemble des caisses d'Allocations familiales (Caf) et autres organismes communs.

La Branche Recouvrement :
• L'Urssaf Caisse nationale ;
• 21 Urssaf régionales et 4 CGSS dans les départements d'Outre-mer.

La Caisse Nationale de solidarité pour l'autonomie (CNSA) ;

La Mutualité Sociale Agricole (MSA) :
• La Caisse centrale de la MSA (CCMSA) ;
• 35 caisses pluri-départementales ou régionales.

La Branche Filieris (Caisse autonome nationale de la sécurité sociale dans les mines - CANSSM) ;

Les autres régimes de Sécurité sociale :
• La Caisse d'Assurance Vieillesse Invalidité et Maladie des Cultes;

• La Caisse d'Assurance Vieillesse des Pharmaciens ;
• La Caisse Nationale des Barreaux Français ;
• La Caisse d'assurance maladie des industries électriques et gazières ;
• La Caisse Nationale des Industries Electriques et Gazières,
• La Caisse Nationale Militaire de Sécurité Sociale,
• La Caisse de Prévoyance et de Retraite du personnel de la SNCF,
• La Caisse de Retraite et de Prévoyance des Clercs et Employés de Notaires,
• La Caisse de Retraites du Personnel de la Régie autonome des transports parisiens.

La date limite de réception des offres était fixée au 1er avril 2025 à 12h00.

La société Edenred France a déposé une offre pour le lot n°1 et une offre pour le lot n°2 dans le délai requis.

Par courriers du 7 juillet 2025, elle était informée du rejet de ses offres pour l'ensemble des lots.

Par courrier du 10 juillet 2025, la société Edenred France sollicitait la communication du détail des motifs de la décision d'éviction et les caractéristiques et les avantages de l'offre retenue. Elle demandait notamment :
- le détail de l'ensemble des notes attribuées à ses offres et à celles des attributaires pressentis (lots 1 et 2) sur l'ensemble des sous-critères et sous-sous critères prévus à l'article 9.2 du règlement de consultation,
- des explications littérales explicitant les notes qui lui avaient été attribuées ainsi que celles attribuées aux sociétés retenues,
- les méthodes de notation des critères techniques et financiers,
- le montant retenu pour ses offres et celles des attributaires pressentis, afin de procéder à l'analyse du critère prix,
- le rapport d'analyse des offres afférent aux lots 1 et 2.

Par courrier du 22 juillet 2025, l'UCANSS a communiqué à la société Edenred France les caractéristiques et les avantages des offres retenues.

Avant réception de ce courrier, par exploit de commissaire de justice délivré le 17 juillet 2025, la société Edenred France a assigné l'UCANSS à l'audience du 28 juillet 2025 devant le président du tribunal judiciaire de Paris, statuant en qualité de juge du référé précontractuel selon la procédure accélérée au fond, aux fins notamment de lui voir enjoindre, avant dire droit, de porter sans délai à sa connaissance l'ensemble des informations devant être communiquées aux soumissionnaires évincés, de suspendre l'exécution de toutes décisions se rapportant à la procédure de passation en cause pour les lots n°1 et 2, de se conformer à ses obligations de publicité et de mise en concurrence en reprenant la procédure de publicité et de mise et concurrence purgée de l'intégralité des vices identifiés conformément aux dispositions du code de la commande publique pour les lots n°1 et 2 et de voir annuler les procédures de passation des lots 1 et 2.

A l'audience publique du 28 juillet 2025, aux termes de son mémoire récapitulatif et responsif notifié par voie électronique le 28 juillet 2025, régularisé et soutenu oralement, la société Edenred

France, représentée par son conseil, demande au juge du référé précontractuel de :

« Vu l'ordonnance n°2019-515 du 7 mai 2019 relative aux procédures de recours applicables aux contrats de la commande publique,
Vu les articles 1441-1 et suivants du code de procédure civile,
Vu les articles L. 211-14 et R. 213-5-1 du code de l'organisation judiciaire,
Vu l'article D. 211-10-2 du code de l'organisation judiciaire,
Vu le code de la commande publique,

D'ENJOINDRE, avant dire droit, à l'UCANSS :
- de porter sans délai à la connaissance de la société Edenred France l'ensemble des informations devant être communiquées aux soumissionnaires évincés et SURSEOIR À STATUER jusqu'à ce que cette communication soit faite ;
-d'ordonner notamment la communication des notes obtenues sur l'ensemble des éléments valorisés en application de l'article 9.2 du règlement de consultation ; les prix estimés pour les candidats attributaire sur chacun des lots; la méthode de notation des différents critères et sous-critères techniques ; la méthode de valorisation des propositions financières; les explications littérales justifiant les notes attribuées ; les caractéristiques des offres des attributaires.

- d'ENJOINDRE à l'UCANSS de suspendre l'exécution de toutes décisions se rapportant à la procédure de passation en cause pour les lots n°1 et 2 ;

- d'ENJOINDRE à l'UCANSS de se conformer à ses obligations de publicité et de mise en concurrence en reprenant la procédure de publicité et de mise et concurrence purgée de l'intégralité des vices identifiés conformément aux dispositions du code de la commande publique pour les lots n°1 et 2 ;

- d'ANNULER les procédures de passation des lots 1 et 2 :

- de CONDAMNER l'UCANSS au paiement de la somme de 10.000 euros au titre des dispositions de l'article 700 du code de procédure civile ainsi qu'aux entiers dépens. »

Aux termes de ses conclusions notifiées par voie électronique le 24 juillet 2025, régularisées et soutenues oralement à l'audience publique du 28 juillet 2025, l'UCANSS, représentée par son conseil, demande au juge du référé précontractuel de :

« In limine litis

- DONNER ACTE à l'UCANSS de ce qu'il soulève in limine litis l'incompétence du président du tribunal judiciaire de Paris, au profit du tribunal administratif de Paris, en ce qui concerne les demandes de la société EDENRED ;

- SE DECLARER PAR SUITE INCOMPETENT pour en connaitre, et inviter la société EDENRED à mieux se pourvoir.

A titre subsidiaire,

- DEBOUTER la société EDENRED de l'intégralité de ses prétentions

En tout état de cause,

- CONDAMNER la société EDENRED à verser à l'UCANSS la somme de 5.000 euros au titre de l'article 700 du code de procédure civile, ainsi qu'aux entiers dépens sur le fondement de l'article 699 du même code. ».

Conformément à l'article 455 du code de procédure civile, il sera renvoyé aux dernières écritures des parties pour un examen plus détaillé des demandes et moyens.

À l'issue des débats, la décision a été mise en délibéré au 1er septembre 2025, date à laquelle elle a été prononcée par mise à disposition au greffe.

MOTIFS DE LA DECISION

Sur l'exception d'incompétence

L'UCANSS excipe de l'incompétence du juge judiciaire en faisant valoir que le marché qu'elle a passé pour le compte des organismes, personnes publiques, doit être qualifié de contrat administratif, et que le litige relève de la compétence du juge administratif.

Elle soutient que :
- lorsqu'une personne morale de droit privé conclut un contrat pour le compte d'une personne morale de droit public, le contrat acquiert un caractère administratif et relève de la compétence du juge administratif,
- dans le cadre d'un groupement de commandes composé d'acheteurs publics et privés, la présence d'un acheteur public emporte compétence du juge administratif au stade du référé précontractuel (Tribunal des conflits 10 janvier 2022 n° 4230),
- dans le cadre d'un marché passé pour le compte d'une personne publique adhérente dans le cadre d'une centrale d'achat comme c'est le cas en l'espèce, les contrats conclus entre personnes privées, lorsque l'une des parties agit pour le compte d'une personne publique ou lorsque ces contrats constituent l'accessoire d'un contrat de droit public, doivent être regardés comme conclus pour le compte de ces personnes publiques, peu important à cet égard que le pouvoir adjudicateur ait la qualité de mandataire, et par suite, le litige ressortit à la compétence des juridictions de l'ordre administratif (CAA de PARIS 12 mai 2022 n° 21PA03760),
- ce principe vaut, *a fortiori,* lorsque les dispositions contractuelles confirment expressément la qualité d'établissements publics des bénéficiaires,
- le marché dont l'attribution est contestée par la société Edenred France a été passé par l'UCANSS en sa qualité de centrale d'achat, pour répondre à ses propres besoins, mais aussi au bénéfice d'organismes qui sont des établissements publics (CNAM, CNAV, CNAF, l'Urssaf Caisse nationale, CNSA).

En réponse, **la société Edenred France** oppose que :
- l'avis de publicité mentionne comme autorité compétente pour statuer sur les recours en référé le tribunal judiciaire de Paris,

- les courriers d'éviction mentionnent l'introduction d'un éventuel référé selon les règles du code de procédure civile et de l'ordonnance de 2009, et donc devant le juge judiciaire,
- l'UCANSS reproche donc à la société Edenred France d'avoir saisi la juridiction qu'elle lui a demandé de saisir,
- les décisions du Tribunal des conflits (TC 13 septembre 2021 n°C4224 et TC 10 janvier 2022 n°C4230) en matière de groupement de commandes, lequel est dépourvu de personnalité juridique, ne sont pas transposables à une centrale d'achat, acheteur qui dispose de la personnalité morale et juridique,
- l'intermédiation d'une centrale d'achat implique que le futur accord-cadre soit conclu entre la centrale d'achat et l'opérateur économique et donc entre deux personnes morales de droit privé,
- le contrat est ainsi par essence de droit privé,
- l'arrêt de la cour administrative d'appel de Paris du 12 mai 2022 n°21PA03760 rendu en matière de centrale d'achat et qui se rattache au mandat n'est pas plus transposable, car si la cour reconnaît la compétence du juge administratif en dépit de la présence de deux personnes privées, c'est parce qu'il était démontré par l'acheteur, par la production des conventions liant la centrale d'achat aux acheteurs « finaux », que la centrale d'achat n'était concrètement qu'un intermédiaire qui avait été explicitement mandaté pour conclure des marchés qu'au nom et pour le compte desdits bénéficiaires,
- la cour fait donc application de la théorie du mandat : le contrat est passé exclusivement pour le compte de personnes publiques qui ont explicitement mandaté un tiers à cet effet,
- à la différence de l'affaire jugée par la cour administrative d'appel, l'UCANSS ne produit aucune convention qui serait conclue entre les supposés acheteurs finaux et la centrale d'achat pour la mandater pour passer le contrat en leur nom et pour leur compte,
- l'UCANSS relève elle-même que le contrat est conclu (aussi) pour son compte et pour répondre à ses propres besoins, si bien qu'il n'est pas conclu exclusivement pour le compte de tiers,
- la majorité des organismes bénéficiaires reste des personnes morales de droit privé,
- retenir la compétence du juge administratif aboutirait à un non-sens : considérer que relève nécessairement de la compétence administrative une procédure lancée par une centrale d'achat, puisque es qualité, n'importe quel acheteur public pourrait procéder à un achat par son intermédiaire.

***

La passation et l'attribution des contrats passés en application du code de la commande publique sont susceptibles de donner lieu à une procédure de référé précontractuel qui, selon que le contrat revêtira un caractère administratif ou privé, doit être intentée devant le juge administratif ou devant le juge judiciaire. Il appartient au juge du référé précontractuel saisi de déterminer si, eu égard à la nature du contrat en cause, il l'a été à bon droit.

Aux termes de l'article L. 6 du code de la commande publique : *« S'ils sont conclus par des personnes morales de droit public, les contrats relevant du présent code sont des contrats administratifs (…) »*.

Aux termes de l'article 2 de l'ordonnance du 7 mai 2009 relative aux procédures de recours applicables aux contrats de la

commande publique : *« En cas de manquement aux obligations de publicité et de mise en concurrence auxquelles est soumise la passation par des pouvoirs adjudicateurs des contrats de droit privé 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, les personnes ayant intérêt à conclure l'un de ces contrats et susceptibles d'être lésées par ce manquement peuvent saisir le juge avant la conclusion du contrat. La demande est portée devant la juridiction judiciaire ».*

Il est également rappelé que, sauf si la loi en dispose autrement, les contrats conclus entre personnes privées sont des contrats de droit privé, hormis le cas où l'une des parties agit pour le compte d'une personne publique ou celui dans lequel ils constituent l'accessoire d'un contrat de droit public.

Ainsi, dans un litige dans lequel l'Association nationale des pôles territoriaux et des pays (ANPP), association régie par la loi du 1er juillet 1901, avait conclu en qualité de centrale d'achat un accord-cadre pour répondre aux besoins de ceux de ses adhérents, personnes morales de droit public, lesquels devaient ensuite exécuter cet accord-cadre en émettant des bons de commande, la cour administrative d'appel de Paris a jugé que le contrat devait être regardé comme conclu pour le compte de ces personnes publiques, peu important à cet égard que l'ANPP ait ou non la qualité de mandataire. Par suite, et alors même que les deux parties contractantes étaient des personnes morales de droit privé, le litige ressortissait à la compétence des juridictions de l'ordre administratif (CAA de PARIS 12 mai 2022 n° 21PA03760).

Au cas présent, le juge du référé précontractuel relève que les marchés dont l'attribution est contestée par la société Edenred France sont passés par l'UCANSS en sa qualité de centrale d'achat, pour répondre à ses propres besoins, mais aussi au bénéfice d'organismes, établissement publics (CNAM, CNAV, CNAF, l'Urssaf Caisse nationale, CNSA) qui lui ont nécessairement donné mandat à cette fin en y adhérant, tandis que les article 1.3 et 3.2, ainsi que la section 4, du règlement de la consultation les qualifient de « *bénéficiaires* » .

En effet, le règlement de la consultation stipule en page 3 que :
« L'UCANSS, centrale d'achat au sens du code de la commande publique, conclut ces deux accords-cadres en application des dispositions de l'article L. 224-5 du code de la sécurité sociale, de l'article L. 2113-2 du code de la commande publique et de l'arrêté du 19 juillet 2018 portant réglementation sur les marchés publics des organismes de Sécurité sociale.
La technique d'achat choisie est l'accord-cadre en vertu de l'article L. 2125-1-1° du code de la commande publique.
La consultation consiste :
- dans une première phase, en la sélection d'un attributaire pour chaque accord-cadre.
Cette première phase est effectuée par l'UCANSS qui, en tant que centrale d'achat, assure la passation et conclut chaque accord-cadre ;
- dans une deuxième phase, en la conclusion de marchés subséquents par les organismes bénéficiaires avec le Titulaire de l'accord-cadre concerné. Chaque organisme bénéficiaire notifiera le marché subséquent au Titulaire de l'accord-cadre concerné.

Les marchés subséquents préciseront les caractéristiques et les modalités d'exécution des prestations demandées ;
- dans une troisième phase, en l'émission de bons de commande par les organismes bénéficiaires auprès du Titulaire selon les modalités définies dans chaque marché ».

En page 3, le Cahier des Clauses Techniques Particulières (CCTP) précise que : *« L'UCANSS est un organisme de droit privé chargé d'une mission de service public. Elle a un effectif de 240 agents et son siège social est implanté, pour la majeure partie de ses activités, au 6 rue Elsa TRIOLET, 93100 MONTREUIL.*

Ses missions sur le plan national sont essentiellement :
de traiter les questions se rapportant aux conditions de travail, de rémunération et d'emploi du personnel des organismes de Sécurité sociale ;
d'instruire sur le plan technique les dossiers concernant les opérations immobilières des organismes ;
d'organiser et de coordonner la formation professionnelle et le perfectionnement du personnel des organismes de Sécurité sociale;
d'assurer la fonction de centrale d'achat pour les organismes de la Sécurité sociale en application de l'article L. 224-5 du code de la sécurité sociale, des articles L. 2113-2 du Code de la commande publique et de l'article 20 de l'arrêté du 19 juillet 2018 portant réglementation sur les marchés publics des organismes de Sécurité sociale. »

Surtout, l'article 2.2 du CCTP « présentation des organismes bénéficiaires du marché » précise que *« En tant que centrale d'achat, l'UCANSS conclut ce marché pour le compte de l'ensemble des organismes de la sécurité sociale en France métropolitaine, Corse compris et dans les DROM ».* (CCTP page 4)

Le mandat donné par les établissements publics à l'UCANSS est ainsi accrédité par le fait qu'elle intervient pour leur compte.

Il en résulte que dès lors que l'UCANSS, en qualité de centrale d'achat, conclut les deux accords-cadres litigieux pour répondre aux besoins de ceux de ses adhérents, établissements publics, lesquels devront ensuite exécuter ces accords-cadres en émettant des bons de commande, les contrats doivent être regardés comme conclus pour le compte de ces personnes publiques.

Enfin, il sera également précisé qu'alors même que la compétence du juge judiciaire est indiquée dans les différents documents de la procédure de passation, et notamment dans le règlement de la consultation, l'erreur commise dans l'indication des voies de recours ne modifie aucunement les règles de compétence ou de procédure, qui sont d'ordre public.

En conséquence, les demandes de la société Edenred France doivent être rejetées comme présentées devant une juridiction incompétente pour en connaître.

Sur les demandes accessoires

L'équité commande de condamner la société Edenred France, qui succombe, à payer la somme de 2.000 euros au titre de l'article 700 du code de procédure civile à l'UCANSS, qui a été contrainte d'exposer des frais afin d'assurer sa défense.

Compte tenu du sens de la présente décision, les dépens d'instance seront laissés à la charge de la société Edenred France.

PAR CES MOTIFS

Le juge délégué par le président du tribunal judiciaire de Paris, statuant en matière de référé précontractuel, par mise à disposition au greffe, par jugement public, rendu selon la procédure accélérée au fond, contradictoire et en dernier ressort,

REJETTE les demandes de la société Edenred France comme présentées devant une juridiction incompétente pour en connaître ;

CONDAMNE la société Edenred France à payer à l'UCANSS la somme de 2.000 euros au titre de l'article 700 du code de procédure civile ;

LAISSE les dépens à la charge de la société Edenred France.

Fait à Paris le **01 septembre 2025**

Le Greffier, Le Président,

Marion COBOS Anita ANTON