

TRIBUNAL ADMINISTRATIF
DE PARIS

N° 2407149/3-3

REPUBLIQUE FRANÇAISE

SOCIÉTÉ **COMATIS**

AU NOM DU PEUPLE FRANÇAIS

Mme Renvoise
Juge des référés

La juge des référés

Ordonnance du 2 mai 2024

39-08-015-02

C

Vu la procédure suivante :

Par une requête et des mémoires en réplique enregistrés respectivement les 28 mars 2024, 5 avril 2024, 8 avril 2024, 17 avril 2024, 18 avril 2024, 23 avril 2024 et 24 avril 2024, la société **COMATIS**, représentée par la SELARL Avoxa Rennes, demande, dans le dernier état de ses écritures, au juge des référés statuant en application de l'article L. 551-13 du code de justice administrative :

1°) de suspendre sur le fondement de l'article L. 551-17 du code de justice administrative, l'exécution du contrat, pour la durée de l'instance ;

2°) de prononcer la nullité du contrat relatif au lot n°3 conclu avec le groupement société **Lacroix City Ploufragan - Serfin T.I.C** ainsi que toutes les décisions se rapportant à la passation de ce marché ;

3°) de mettre à la charge de Île-de-France Mobilités la somme de 3 000 euros sur le fondement de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Elle soutient que :

- le marché a été signé prématurément ; la signature prématurée du marché l'a privée de son droit d'exercer un référé précontractuel ; ont été commis des manquements aux obligations de mise en concurrence qui ont gravement affecté ses chances d'obtenir le contrat ;
- l'offre de la société **Lacroix City Ploufragan** n'est pas conforme aux exigences du CCTP ; l'offre de la société attributaire ne garantit pas la compatibilité de dialogue entre ses matériels de communication et les matériels de communication des systèmes existants en utilisant les fréquences radio exclusives d'IDFM comme demandé par le CCTP ;
- l'offre de la société attributaire devait nécessairement être suspectée de présenter un caractère anormalement bas ; alors que l'estimation de l'acheteur était de 1 750 000 euros HT,

l'offre de de la société attributaire est d'un montant de 921 709 euros HT, soit un écart de 48% ;

- la circonstance que l'offre de l'attributaire impose un double équipement ou des modules d'interface supplémentaires aurait dû conduire à des interrogations d'IDFM ; elle est de nature à compromettre l'exécution technique et financière du marché ;
- les manquements qui affectent la procédure de mise en concurrence entachent d'irrégularité le choix de l'entreprise attributaire ; ils ont sérieusement affecté la substance même de la concurrence et ses chances de remporter le marché ;

Par des mémoires en défense enregistrés les 9 avril 2024 et 22 avril 2024, Île-de-France Mobilités, représentée par Me Charrel, conclut au rejet de la requête et demande de condamner la société [REDACTED] à lui verser la somme de 4000 euros sur le fondement de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Elle soutient qu'il n'y a non-lieu à statuer sur le référé précontractuel, que le référé contractuel est irrecevable et qu'aucun des moyens soulevés n'est fondé.

Par des mémoires en défense du 12 avril 2024 et du 23 avril 2024, la société [REDACTED], représentée par Me Letellier, conclut au rejet de la requête et demande de mettre à la charge de la société [REDACTED] la somme de 1 500 euros au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Elle soutient qu'il n'y a non-lieu à statuer sur le référé précontractuel, que le référé contractuel est irrecevable et qu'aucun des moyens soulevés n'est fondé.

Par un mémoire du 22 avril 2024, Île-de-France Mobilités, représentée par Me Charrel, a indiqué, conformément à la procédure prévue à l'article R. 412-2-1 du code de justice administrative, les motifs fondant le refus de transmission des pièces suivantes : le rapport d'analyse des offres pour la procédure de passation considérée et les DQE remis par chacun des candidats.

Par un mémoire du 23 avril 2024, la société [REDACTED], représentée par Me Letellier, a indiqué, conformément à la procédure prévue à l'article R. 412-2-1 du code de justice administrative, les motifs fondant le refus de transmission des pièces suivantes : des extraits de l'offre remise et la note d'interopérabilité.

Des pièces ont été enregistrées le 22 avril 2024, pour Île-de-France Mobilités, non soumises au contradictoire en application des articles L. 611-1 et R. 412-2-1 du code de justice administrative.

Des pièces ont été enregistrées le 23 avril 2024, pour la société [REDACTED], non soumises au contradictoire en application des articles L. 611-1 et R. 412-2-1 du code de justice administrative.

La procédure a été communiquée à la société [REDACTED] qui n'a pas produit de mémoire en défense.

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 Renvoise pour statuer sur les demandes relevant des articles L. 551-1 et L. 551-13 du code de justice administrative.

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

Au cours de l'audience publique tenue le 23 avril 2024, en présence de M. Fadel, greffier d'audience, Mme Renvoise a lu son rapport, a soulevé l'irrecevabilité devant le juge des référés contractuel des conclusions dirigées contre « toutes les décisions se rapportant à la passation de ce marché » et entendu :

- les observations de Me Costard, représentant la société **Comatis**, qui maintient ses conclusions sauf celles dirigées contre « toutes les décisions se rapportant à la passation de ce marché », développe les moyens soulevés dans la requête et fait valoir qu'elle soulève un nouveau moyen tiré du défaut de transparence de la procédure ;

- les observations de **M. Bureau**, représentant Île-de-France Mobilités, qui maintient ses conclusions,

- les observations de Me Garrigue, représentant la société **Lacroix City Ploufragan**, qui maintient ses conclusions.

A l'issue de l'audience, la clôture de l'instruction a été différée au 25 avril 2024 à 15 heures puis dans un dernier temps au 26 avril 2024 à 15h30, les parties ayant été informées à cette occasion qu'en application des dispositions de l'article R. 551-21 du code de justice administrative, que le juge est susceptible de fonder son ordonnance sur l'application des dispositions des articles L. 551-19 ou L. 551-20 du même code.

Par un mémoire du 24 avril 2024, la société **Comatis** a fait valoir que les besoins du marché ont été insuffisamment définis, et les documents de la consultation insuffisamment précis.

Par un mémoire en défense du 26 avril 2024, Île-de-France Mobilités maintient ses conclusions.

Par un mémoire en défense du 26 avril 2024, la société **Lacroix City Ploufragan** maintient ses conclusions et demande de condamner la société **Comatis** à lui verser la somme de 10 000 euros au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Un mémoire a été enregistré le 26 avril 2024 pour la société **Comatis** qui n'a pas été communiqué.

Considérant ce qui suit :

1. Île-de-France Mobilités a lancé une consultation ayant pour objet l'étude de franchissement de points durs de circulation et de déploiement de systèmes de priorités aux feux bus, composé de trois lots : lot n° 1 « *Etude et formulation de solutions pour la résorption de points durs de circulation affectant les lignes de transport en commun* », lot n° 2 : « *Etude de déploiement d'un système de priorité aux feux* », lot n° 3 : « *Fourniture et installation de systèmes de priorité aux feux* ». La société [REDACTED], qui a soumissionné au lot n°3 en groupement avec la société [REDACTED], a introduit un référé précontractuel. Ayant été informée de la signature et de l'attribution du marché querellé à la société [REDACTED] par le mémoire en défense d'Île-de-France Mobilités, la société requérante a répliqué à ce mémoire en saisissant le juge des référés d'une requête en référé contractuel.

Sur la fin de non-recevoir soulevée en défense :

2. D'une part, aux termes de l'article L. 551-13 du code de justice administrative : « *Le président du tribunal administratif, ou le magistrat qu'il délègue, peut être saisi, une fois conclu l'un des contrats mentionnés aux articles L. 551-1 et L. 551-5, d'un recours régi par la présente section* ». Aux termes de l'article L. 551-14 du même code : « *Les personnes habilitées à agir sont celles qui ont un intérêt à conclure le contrat et qui sont susceptibles d'être lésées par des manquements aux obligations de publicité et de mise en concurrence auxquelles sont soumis ces contrats, ainsi que le représentant de l'État dans le cas des contrats passés par une collectivité territoriale ou un établissement public local. Toutefois, le recours régi par la présente section n'est pas ouvert au demandeur ayant fait usage du recours prévu à l'article L. 551-1 ou à l'article L. 551-5 dès lors que le pouvoir adjudicateur ou l'entité adjudicatrice a respecté la suspension prévue à l'article L. 551-4 ou à l'article L. 551-9 et s'est conformé à la décision juridictionnelle rendue sur ce recours* ».

3. D'autre part, aux termes de l'article R. 2182-1 du code de la commande publique : « *Pour les marchés passés selon une procédure formalisée, un délai minimal de onze jours est respecté entre la date d'envoi de la notification prévue aux articles R. 2181-1 et R. 2181-3 et la date de signature du marché par l'acheteur. / Ce délai minimal est porté à seize jours lorsque cette notification n'a pas été transmise par voie électronique.* ». Aux termes de l'article R. 2181-3 du même code : « *La notification prévue à l'article R. 2181-1 mentionne les motifs du rejet de la candidature ou de l'offre. / Lorsque la notification de rejet intervient après l'attribution du marché, l'acheteur communique en outre : / 1° Le nom de l'attributaire ainsi que les motifs qui ont conduit au choix de son offre ; / 2° La date à compter de laquelle il est susceptible de signer le marché dans le respect des dispositions de l'article R. 2182-1* ». En application de ces dispositions, le pouvoir adjudicateur doit indiquer aux candidats non retenus, dans la notification du rejet de leur offre, la date à laquelle ou le délai au-delà duquel il signera le marché litigieux, cette date ou ce délai devant être fixés dans le respect du délai minimum de suspension prévu par les mêmes dispositions.

4. Il résulte de l'instruction et il n'est pas sérieusement contesté que le courrier par lequel Île-de-France Mobilités a informé la société [REDACTED] de l'attribution du marché litigieux à la société [REDACTED] et du rejet de son offre a été envoyé à une adresse mail erronée, le nom de famille du destinataire étant mal orthographié. La société [REDACTED] qui était dans l'ignorance de la signature du marché, n'a été informée de la conclusion du contrat que par le mémoire en défense de Île-de-France Mobilités, dans le cadre de l'instance en référé précontractuel. Elle était de ce fait dans l'ignorance de la date de signature du marché, et est, par

suite, recevable à présenter un référé contractuel. Est par ailleurs sans incidence la circonstance que la société requérante avait également indiqué une adresse email erronée dans son projet d'acte d'engagement, la mention de "██████████", simple erreur de plume, pouvant facilement être rectifiée en "██████████", ce que Île-de-France Mobilités a d'ailleurs fait. La fin de non-recevoir opposée en défense doit dès lors être écartée.

Sur le cadre du présent litige :

5. Aux termes de l'article L. 551-18 du code de justice administrative : « *Le juge prononce la nullité du contrat lorsqu'aucune des mesures de publicité requises pour sa passation n'a été prise, ou lorsque a été omise une publication au Journal officiel de l'Union européenne dans le cas où une telle publication est prescrite. La même annulation est prononcée lorsque ont été méconnues les modalités de remise en concurrence prévues pour la passation des contrats fondés sur un accord-cadre ou un système d'acquisition dynamique. Le juge prononce également la nullité du contrat lorsque celui-ci a été signé avant l'expiration du délai exigé après l'envoi de la décision d'attribution aux opérateurs économiques ayant présenté une candidature ou une offre ou pendant la suspension prévue à l'article L. 551-4 ou à l'article L. 551-9 si, en outre, deux conditions sont remplies : la méconnaissance de ces obligations a privé le demandeur de son droit d'exercer le recours prévu par les articles L. 551-1 et L. 551-5, et les obligations de publicité et de mise en concurrence auxquelles sa passation est soumise ont été méconnues d'une manière affectant les chances de l'auteur du recours d'obtenir le contrat.* ». Aux termes de l'article L. 551-19 du code mentionné ci-dessus : « *Toutefois, dans les cas prévus à l'article L. 551-18, le juge peut sanctionner le manquement soit par la résiliation du contrat, soit par la réduction de sa durée, soit par une pénalité financière imposée au pouvoir adjudicateur ou à l'entité adjudicatrice, si le prononcé de la nullité du contrat se heurte à une raison impérieuse d'intérêt général. / Cette raison ne peut être constituée par la prise en compte d'un intérêt économique que si la nullité du contrat entraîne des conséquences disproportionnées et que l'intérêt économique atteint n'est pas directement lié au contrat, ou si le contrat porte sur une délégation de service public.* ». Enfin, l'article L. 551-20 du même code dispose : « *Dans le cas où le contrat a été signé avant l'expiration du délai exigé après l'envoi de la décision d'attribution aux opérateurs économiques ayant présenté une candidature ou une offre ou pendant la suspension prévue à l'article L. 551-4 ou à l'article L. 551-9, le juge peut prononcer la nullité du contrat, le résilier, en réduire la durée ou imposer une pénalité financière.* ».

6. D'une part, qu'il résulte de ces dispositions que sont notamment recevables à saisir le juge d'un référé contractuel, les candidats qui n'ont pas engagé un référé précontractuel, lorsque le pouvoir adjudicateur ou l'entité adjudicatrice n'a pas communiqué la décision d'attribution aux candidats non retenus ou n'a pas observé, avant de signer le contrat, un délai de onze jours après cette communication.

7. D'autre part, qu'en ce qui concerne l'ensemble des contrats mentionnés aux articles L. 551-1 et L. 551-5, les manquements susceptibles d'être utilement invoqués dans le cadre du référé contractuel sont, comme les sanctions auxquelles ils peuvent donner lieu, limitativement définis aux articles L. 551-18 à L. 551-20 du même code. Ainsi, le juge des référés ne peut prononcer la nullité mentionnée à l'article L. 551-18 - c'est-à-dire annuler le contrat - ou, le cas échéant, prendre les autres mesures prévues aux articles L. 551-19 et L. 551-20, que dans les conditions prévues à ces articles.

Sur les conclusions aux fins d'annulation et sans qu'il soit besoin de statuer sur les autres moyens de la requête :

8. Aux termes de l'article L. 2111-1 du code de la commande publique : « *La nature et l'étendue des besoins à satisfaire sont déterminées avec précision avant le lancement de la consultation en prenant en compte des objectifs de développement durable dans leurs dimensions économique, sociale et environnementale* ». Aux termes de l'article R. 2132-1 du même code : « *Les documents de la consultation sont l'ensemble des documents fournis par l'acheteur ou auxquels il se réfère afin de définir son besoin et de décrire les modalités de la procédure de passation, y compris l'avis d'appel à la concurrence. Les informations fournies sont suffisamment précises pour permettre aux opérateurs économiques de déterminer la nature et l'étendue du besoin et de décider de demander ou non à participer à la procédure.* »

9. Il résulte de ces dispositions que le pouvoir adjudicateur doit définir ses besoins avec suffisamment de précision pour permettre aux candidats de présenter une offre adaptée aux prestations attendues, compte tenu des moyens nécessaires pour les réaliser. Pour permettre l'élaboration de cette offre et pour en déterminer le prix, les candidats doivent disposer d'informations relatives à la nature des prestations attendues.

10. D'une part, aux termes de l'article 3 du CCTP, applicable au lot n° 2 : « *L'objet de ce lot est d'étudier et organiser le déploiement de systèmes de priorité aux feux, dans le but de réduire les temps de franchissement des carrefours à feux et d'améliorer la régularité des lignes régulières (...)* ». Aux termes de l'article 3.3 du CCTP Définition des matériels et de leurs quantités nécessaires, applicable au lot n° 2 : « *A la suite des résultats de traitement des données recueillies, le titulaire devra proposer les solutions adaptées en termes de systèmes, de matériel et de quantités nécessaires. Le titulaire proposera et fournira donc un ensemble de matériels disponibles pour organiser la priorité aux feux. Les matériels nécessaires à la mise en place de priorité aux feux sont principalement, partiellement ou dans leur ensemble :- Les matériels de communication embarqués dans les véhicules de transport en commun- Les matériels de communication du système de priorité des contrôleurs de feux- Les contrôleurs de feux- Les matériels de communication entre les véhicules et le système de gestion de priorité aux feux - Le serveur de gestion du système de priorité aux feux - Le logiciel de gestion du système de priorité aux feux, qui permettra la priorisation par ligne de bus. Le titulaire dressera une liste exhaustive de l'ensemble des technologies et systèmes qu'il sera en capacité de traiter, ainsi que l'ensemble de leurs caractéristiques techniques. Île-de-France Mobilités met à disposition des gestionnaires et du titulaire un ensemble de fréquences radio permettant la communication des systèmes de priorité aux feux.* ». Aux termes de l'article 3.4 Livrables, applicable au lot n° 2 : « *Le titulaire établira un rapport d'étude pour l'ensemble des carrefours à feux ou équipements ciblés, pour chaque item cité à l'article 3.3. ; présentant la liste des systèmes et équipements nécessaires ainsi que leur nombre. Ce rapport sera accompagné de la liste des équipements nécessaires permettant de procéder à l'installation et à la mise en œuvre.* »

11. D'autre part, aux termes de l'article 4 du CCTP, applicable au lot n° 3 : « *Les études de déploiement de systèmes de priorité aux feux, impliqueront des besoins d'installation de matériels, dans les bus, sur les équipements au sol et chez les gestionnaires. Des besoins d'installations complémentaires ou plus isolées seront également nécessaires. Ce lot concerne la fourniture et la pose de ces matériels. (...)* ». Aux termes de l'article 4.1 du CCTP Caractéristiques techniques et catalogue de matériels applicable au lot n° 3 : « *Les matériels nécessaires à la mise en place de priorité aux feux sont principalement :- Les matériels de communication embarqués dans les véhicules de transport en commun - Les matériels de communication du système de priorité des contrôleurs de feux - Les contrôleurs de*

feux- Les matériels de communication entre les véhicules et le système de gestion de priorité aux feux - Le serveur de gestion du système de priorité aux feux - Le logiciel de gestion du système de priorité aux feux qui permettra la priorisation par ligne de bus. Le titulaire dressera une liste exhaustive de l'ensemble des technologies et systèmes qu'il sera en capacité de mettre en œuvre, ainsi que l'ensemble de leurs caractéristiques techniques, qui feront l'objet de bons de commande. Ces caractéristiques techniques comprennent le prix, le taux de disponibilité, l'encombrement, le mode de fonctionnement, l'emplacement du matériel, le protocole de communication, la durée de vie, le coût de remplacement, la garantie du constructeur ou du fournisseur. Le titulaire donnera toute autre description technique utile. Île-de-France Mobilités met à disposition des gestionnaires et du titulaire un ensemble de fréquences radio permettant la communication des systèmes de priorité aux feux. Les équipements qui seront déployés par Île-de-France Mobilités doivent pouvoir communiquer avec le plus grand nombre de systèmes similaires, dans le but d'avoir une cohérence régionale et une parfaite compatibilité des systèmes. A ce titre, le titulaire devra présenter pour l'ensemble des systèmes qu'il propose : - Les normes de dialogues prises en charge. - Les marques et autres systèmes compatibles, embarqués, au sol ou sur les serveurs. - Tout autre élément permettant d'assurer la plus grande compatibilité - La fiabilité des équipements. Île-de-France Mobilités attend un taux de disponibilité minimum de 99% Le titulaire est libre de proposer à Île-de-France Mobilités d'autres fonctionnalités, sans les substituer à celles énumérées ci-dessus. Ces propositions devront figurer dans l'offre du titulaire et auront valeur contractuelle. Île-de-France Mobilités commandera le type et le nombre de matériels parmi l'ensemble de ceux proposés au catalogue. »

12. Il résulte de l'instruction et des échanges menés au cours de l'audience que le marché litigieux comportait trois lots, dont le lot n° 2 intitulé « *Etude de déploiement d'un système de priorité aux feux* » ayant pour objet, selon le rapport d'analyse des offres, d'étudier et d'organiser le déploiement de systèmes de priorité aux feux et le lot n° 3 : « *Fourniture et installation de systèmes de priorité aux feux* » ayant pour objet la fourniture et la pose des matériels nécessaires à la suite des études de déploiement de systèmes de priorité aux feux. L'article 3.4 du CCTP prévoit à cet égard que le titulaire du lot n° 2 doit livrer un rapport d'étude pour l'ensemble des carrefours à feux ou équipements ciblés pour chaque item présentant la liste des systèmes et équipements nécessaires ainsi que leur nombre ainsi que la liste des équipements nécessaires permettant de procéder à l'installation et à la mise en œuvre, et l'article 4 du CCTP relatif au lot 3 précise que les études de déploiement de systèmes de priorité aux feux impliqueront des besoins d'installation de matériels, ledit lot concernant la fourniture et la pose de ces matériels.

13. Il résulte de ce qui précède que ni la nature des équipements, ni aucune autre caractéristique n'ont été précisées par le pouvoir adjudicateur dans le CCTP du lot n° 3, dans l'attente de la remise du rapport du titulaire du lot n°2, ce qui ressort par ailleurs du caractère particulièrement concis et court du CCTP relatif au lot n°3, qui ne comporte qu'une page et demie. Par ailleurs, la carence sur les spécifications techniques du CCTP explique également les débats nourris entre les parties à l'audience, notamment sur la nécessité d'une compatibilité ou d'une simple cohabitation entre les systèmes de priorité de feux, existants ou futurs, et l'éventuelle nécessité d'une interface, ce qui a pu avoir une influence certaine sur le contenu des offres des candidats et sur les prix proposés par eux. Dans ces conditions, faute d'avoir précisément défini les prestations envisagées, Île-de-France Mobilités n'a pas, eu égard à l'insuffisante définition de la nature et de l'étendue de ses besoins et à la marge de choix discrétionnaire qu'il s'était ainsi réservé, prévu des modalités d'examen des offres garantissant l'égalité de traitement des candidats et la transparence de la procédure. Par suite, la société [REDACTED] est fondée à soutenir que Île de France Mobilités a manqué à ses obligations en matière

de publicité et de mise en concurrence dans des conditions affectant les chances de l'auteur du recours d'obtenir le contrat, au sens de l'article L. 551-18 du code de justice administrative.

14. Il résulte de tout ce qui précède que la société [REDACTED] est fondée à demander l'annulation du marché passé entre Île-de-France-Mobilités et le groupement composé des sociétés [REDACTED], aucune raison impérieuse d'intérêt général ne justifiant le prononcé de l'une des mesures alternatives à l'annulation prévues par l'article L. 551-19 du code de justice administrative. Il n'y a en revanche plus lieu de prononcer la suspension de ce marché pendant la durée de l'instance.

Sur les frais liés au litige :

15. Les dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative font obstacle à ce qu'une somme soit mise à la charge de la société [REDACTED] qui n'est pas la partie perdante, au titre des frais de l'instance.

16. Dans les circonstances de l'espèce, il y a lieu, en revanche, de mettre à la charge de Île de France Mobilités la somme de 1 500 euros, à verser à la société [REDACTED] au titre de ces mêmes dispositions.

ORDONNE

Article 1^{er} : Le lot n°3 du marché d'études de franchissement de points durs de circulation et de déploiement de systèmes de priorités aux feux bus passé entre Île de France Mobilités et le groupement composé des sociétés [REDACTED] est annulé.

Article 2 : Île de France Mobilités versera à la société [REDACTED] la somme de 1 500 euros au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Article 3 : Le surplus des conclusions des parties est rejeté.

Article 4 : La présente ordonnance sera notifiée à la société [REDACTED] à Île-de-France Mobilités, à la société [REDACTED] et à la société [REDACTED].

Fait à Paris, le 2 mai 2024.

La juge des référés,

T. RENVOISE

La République mande et ordonne au préfet de la région d'Île-de-France, préfet de Paris, 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.