

N° 0301301

RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

M. Charles RENARD

AU NOM DU PEUPLE FRANÇAIS

Mme Ribciro-Mengoli
Rapporteur

Le Tribunal administratif d'Orléans,

Mme Daussin-Charpantier
Commissaire du Gouvernement

(deuxième chambre)

Audience du 7 novembre 2006
Lecture du 28 novembre 2006

Vu la requête, enregistrée le 26 mai 2003, présentée par M. Charles RENARD, élisant domicile 12 bis rue de Chanzy à Orléans (45000) et tendant à l'annulation de la délibération en date du 28 mars 2003 par laquelle le conseil municipal de la ville d'Orléans a retenu la société SOGERES en qualité de délégataire du service public de restauration collective, a approuvé le contrat de délégation et a autorisé son maire à le signer ;

Vu le mémoire, enregistré le 18 décembre 2003, présenté pour la ville d'Orléans par la SCP Vior et Barthélemy, avocat, qui conclut au rejet de la requête et à la condamnation du requérant à lui verser 3.000 euros sur le fondement de l'article L.761-1 du code de justice administrative ;

Vu les autres pièces du dossier ;

Vu le code général des collectivités territoriales ;

Vu le code de justice administrative ;

Les parties ayant été régulièrement averties du jour de l'audience ;

Après avoir entendu à l'audience publique du 7 novembre 2006 :

- le rapport de Mme Ribeiro-Mengoli, rapporteur,
- les observations de M. RENARD, requérant et de Me Monamy, avocat, pour la ville d'Orléans ;
- et les conclusions de Mme Daussin-Charpantier, commissaire du gouvernement ;

Sur les conclusions aux fins d'annulation :

Considérant qu'il résulte de l'instruction que la ville d'Orléans a organisé en 2002 une procédure de publicité et de mise en concurrence pour le renouvellement du contrat d'affermage du service public de la restauration collective ; qu'à la suite de la publication d'un avis d'appel à candidature en mars 2002, les sociétés AVENANCE, SCOLAREST, SODEXHO et SOGERES ont été admises à présenter une offre ; que la commission constituée en application de l'article L.1411-5 du code général des collectivités territoriales a, lors de sa réunion du 9 octobre 2002, procédé à l'ouverture des offres et proposé de ne pas retenir celle de la société AVENANCE et de classer celle de la société SCOLAREST en premier, les offres des sociétés SOGERES et SODEXHO venant respectivement en deuxième et troisième position ; qu'à l'issue des négociations engagées avec ces trois sociétés, le conseil municipal a, sur proposition de son maire, par la délibération attaquée du 28 mars 2003, retenu la proposition de la société SOGERES et autorisé le maire à signer la convention d'affermage avec cette dernière ;

Considérant qu'aux termes des dispositions de l'article L.1411-1 du code général des collectivités territoriales dans sa rédaction alors applicable : « (...) Les délégations de service public des personnes morales de droit public relevant du présent code sont soumises par l'autorité délégante à une procédure de publicité permettant la présentation de plusieurs offres concurrentes, dans des conditions prévues par un décret en Conseil d'Etat. La commission mentionnée à l'article L.1411-5 dresse la liste des candidats admis à présenter une offre après examen de leurs garanties professionnelles et financières et de leur aptitude à assurer la continuité du service public et l'égalité des usagers devant le service public. La collectivité adresse à chacun des candidats un document définissant les caractéristiques quantitatives et qualitatives des prestations ainsi que, s'il y a lieu, les conditions de tarification du service rendu à l'utilisateur. Les offres ainsi présentées sont librement négociées par l'autorité responsable de la personne publique délégante qui, au terme de ces négociations, choisit le délégataire. » ; qu'aux termes des dispositions de l'article L.1411-5 du même code : " Après décision sur le principe de la délégation, il est procédé à une publicité et à un recueil d'offres dans les conditions prévues" à l'article L.1411-1. Les plis contenant les offres sont ouverts par une commission... Au vu de l'avis de la commission, l'autorité habilitée à signer la convention engage librement toute discussion utile avec une ou des entreprises ayant présenté une offre. Elle saisit l'assemblée délibérante du choix de l'entreprise auquel elle a procédé. Elle lui transmet le rapport de la commission présentant notamment la liste des entreprises admises à présenter une offre et l'analyse des propositions de celle-ci, ainsi que les motifs du choix de la candidate et l'économie générale du contrat. " ;

Considérant que la personne responsable de la passation du contrat de délégation de service public ne peut apporter, tant au cours de la consultation engagée sur le fondement des dispositions de l'article L.1411-1 du code général des collectivités territoriales, qu'à l'issue des négociations

entreprises dans les conditions fixées à l'article L. 1411-5 du même code, des adaptations à l'objet du contrat qu'elle envisage de conclure au terme de la négociation que lorsque ces adaptations sont d'une portée limitée, justifiées par l'intérêt du service et qu'elles ne présentent pas, entre les entreprises concurrentes, un caractère discriminatoire ;

Considérant qu'il ressort des pièces du dossier que parmi les documents remis aux candidats souhaitant présenter une offre, figurait le projet de contrat de délégation de service public définissant les missions du futur exploitant ; qu'il ressort également des pièces du dossier qu'à l'issue des négociations engagées avec les sociétés SCOLAREST, SOGERES et SODEXHO, le maire de la ville d'Orléans a entrepris de finaliser avec la société SOGERES le contrat de délégation de service public objet de la consultation et devant être soumis à l'approbation du conseil municipal ; que M. RENARD soutient que des modifications substantielles ont été apportées au contrat objet de la consultation à l'issue des négociations menées avec les sociétés SCOLAREST, SOGERES et SODEXHO ;

Considérant que s'agissant des activités accessoires pouvant être menées par le délégataire, le projet de contrat soumis aux candidats prévoyait en son article 16 que : « L'utilisation par le délégataire des installations et du matériel de la délégation pour des clientèles autres que celles visées par le présent contrat peut être autorisée par le délégant lorsqu'elle ne perturbe pas le service. Une redevance est alors versée au délégant suivant les modalités définies à l'article 33-2. Cette activité ne peut, en tout état de cause, que présenter un caractère accessoire par rapport à l'activité principale faisant l'objet du présent contrat. Elle devra faire l'objet d'une autorisation expresse du délégant qui ne pourra être accordée qu'au cas par cas sur demande du délégataire » ; que dans sa version finale, issue des discussions entreprises avec la société SOGERES à l'issue de la négociation, l'article 16 du contrat stipule que : « L'utilisation par le délégataire des installations et du matériel de la délégation pour des clientèles autres que celles visées par le présent contrat peut être autorisée par le délégant lorsqu'elle ne perturbe pas le service. La clientèle extérieure se définit comme suit : - clientèle agréée par le délégant à la signature du présent contrat : le délégataire est autorisé à produire des repas à cette clientèle moyennant le versement au délégant d'une redevance égale à 0,30 € par repas facturé. Ce montant sera actualisé selon les modalités définies à l'annexe 14 du présent contrat. - clientèle agréée par le délégant durant l'exercice du présent contrat ; le délégant autorise le délégataire à produire des repas à cette clientèle dans la limite de 500.000 repas par an. En contrepartie de cette autorisation, le délégataire s'engage à verser au délégant une redevance selon les modalités définies à l'article 33-2. Le délégataire devra informer par écrit le délégant de l'identité du client extérieur qui, sauf refus exprès du délégant dans le délai de 15 jours, sera réputé agréé. Au-delà de la limite de 500.000 repas, l'accord exprès de la ville sera requis. » ; que la délégation de service public a été lancée en vue de la fourniture d'environ 1.000.000 de repas ; qu'alors que le projet de contrat soumis aux candidats n'envisageait l'exercice par le délégataire d'une activité extérieure à la délégation de service public que de manière limitée et soumettait celle-ci à une autorisation expresse du délégant, le contrat modifié et conclu avec la société SOGERES autorise le délégataire à exercer une activité extérieure représentant 50 % de l'activité objet de la délégation de service public ; qu'au surplus, aux 500.000 repas susvisés doivent notamment s'ajouter les repas des clientèles extérieures agréées au moment de la signature du contrat et dont il ressort des pièces du dossier, notamment de la réponse adressée par le maire d'Orléans à M. Renard le 25 novembre 2003, qu'elles représentaient plus de 250.000 repas annuels ; qu'ainsi, l'activité extérieure du délégataire pouvait, aux termes du contrat modifié, représenter plus de 75 % de l'activité objet de la délégation ; qu'une telle modification ne saurait être qualifiée, comme le fait valoir la ville d'Orléans, d'adaptation mineure du contrat à l'issue de la phase des négociations, dès lors qu'elle a eu pour effet de modifier substantiellement l'économie de la délégation de service public objet de la consultation initiale ;

Considérant, en outre, que si dans la version du projet de contrat soumis aux candidats, le délégataire s'engageait (article 10) à proposer et à financer les investissements nécessaires dans l'hypothèse où l'évolution des technologies ou des normes justifierait une modification de la cuisine centrale et des offices, sans que la réalisation des investissements ne puisse « en aucun cas » entraîner d'incidence sur le prix des repas facturés tant au délégant qu'aux usagers, le délégataire, dans la version finale du contrat, ne s'engageait plus qu'à proposer les investissements nécessaires sans prendre un quelconque engagement sur leur financement dès lors que tant la définition du projet d'investissement que les modalités de son financement, de même que son « incidence éventuelle » sur le prix contractuel des repas sont renvoyés à la négociation d'un avenant ; qu'enfin, l'article 7c du contrat dans sa version finale renvoie la définition des dotations annuelles de réparation, renouvellement et gros entretien - qui étaient dans le projet de contrat imposées par le délégant au délégataire - à une discussion entre les parties dont le désaccord pourra être soumis à l'arbitrage d'un expert ;

Considérant que l'ensemble des modifications susvisées apportées au contrat de délégation de service public à l'issue des négociations menées avec les trois sociétés en lice modifient substantiellement l'économie de la délégation de service public objet de la consultation lancée en 2002 ; que cette modification constitue un manquement aux obligations de publicité et de mise en concurrence auxquelles la passation du contrat d'affermage envisagé est soumise ; que M. Renard est ainsi fondé, sans qu'il soit besoin d'examiner les autres moyens de la requête, à demander l'annulation de la délibération en date du 28 mars 2003 par laquelle le conseil municipal de la ville d'Orléans a retenu la société SOGERES en qualité de délégataire du service public de restauration collective, a approuvé le contrat de délégation et a autorisé son maire à le signer ;

Sur les conclusions tendant à l'application de l'article L.761-1 du code de justice administrative :

Considérant que ces dispositions font obstacle à ce que soit mise à la charge de M. Renard, qui n'est pas la partie perdante dans la présente instance, la somme que la ville d'Orléans réclame au titre des frais exposés et non compris dans les dépens ;

DECIDE :

Article 1 : La délibération en date du 28 mars 2003 par laquelle le conseil municipal de la ville d'Orléans a retenu la société SOGERES en qualité de délégataire du service public de restauration collective, a approuvé le contrat de délégation et a autorisé son maire à le signer est annulée.

Article 2 : Les conclusions de la ville d'Orléans tendant à l'application des dispositions de l'article L.761-1 du code de justice administrative sont rejetées.

Article 3 : Le présent jugement sera notifié à M. Charles RENARD, à la ville d'Orléans et à la société SOGERES et au trésorier payeur général du Loiret.

Délibéré à l'issue de l'audience du 7 novembre 2006 où siégeaient :

N 0301501
Mme Jeangirard-Dufal, président,
Mme Montes-Derouet, premier-conseiller,
Mme Ribeiro-Mengoli, conseiller.

Lu en audience publique le 28 novembre 2006.

Le rapporteur,

Le président,

N. RIBEIRO-MENGOLI

C. JEANGIRARD-DUFAL

Le greffier,

A.M. VILLETTE

La République mande et ordonne au préfet du Loiret en ce qui le concerne ou à tous huissiers 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.