

N° 1500227

RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

DÉPARTEMENT DE L'ORNE

AU NOM DU PEUPLE FRANÇAIS

M. Hervé Guillou
Président-rapporteur

Le tribunal administratif de Caen

M. Michel Bonneu
Rapporteur public

(1^{ère} chambre)

Audience du 9 mars 2017

Lecture du 6 avril 2017

14-05-02-01

C

Vu la procédure suivante :

Par une requête et des mémoires, enregistrés les 29 janvier 2015, 11 juillet 2016, 13 juillet 2016 et 14 novembre 2016, le département de l'Orne, représenté par Me Dacquin, demande au tribunal :

1°) à titre principal, de condamner in solidum les sociétés Signalisation France, Signaux Girod, Nadia Signalisation, Lacroix Signalisation et Franche-Comté Signaux à lui payer la somme de 2.239.819 euros en réparation du préjudice subi du fait des pratiques anticoncurrentielles caractérisées par l'Autorité de la concurrence dans sa décision n° 10-D-39 du 22 décembre 2010, avec intérêt à compter de la signature des marchés, intérêts eux-mêmes capitalisés ;

2°) de condamner in solidum les mêmes sociétés à lui verser la somme de 12.000 euros au titre des frais irrépétibles, ainsi que les intérêts à compter de la requête, et leur capitalisation ;

3°) de condamner in solidum les mêmes sociétés aux entiers dépens, et notamment à lui verser la somme de 26.461,08 euros correspondant aux frais engagés au titre de l'expertise, ainsi que les intérêts à la date d'ordonnancement des dépenses, eux-mêmes capitalisés ;

4°) à titre subsidiaire, de condamner les sociétés Signature Industrie et Signature SAS, bénéficiaires d'apports partiels d'actifs, et les sociétés Signaux Girod, Nadia Signalisation, Lacroix Signalisation et Franche-Comté Signaux à lui payer la somme de 2.239.819 euros en réparation du préjudice subi du fait des pratiques anticoncurrentielles caractérisées par l'Autorité

de la concurrence dans sa décision n° 10-D-39 du 22 décembre 2010, avec intérêts à compter de la signature des marchés, intérêts eux-mêmes capitalisés ;

5°) de condamner in solidum les mêmes sociétés à lui verser la somme de 12.000 euros au titre des frais irrépétibles, ainsi que les intérêts à compter de la requête, et leur capitalisation ;

6°) de condamner in solidum les mêmes sociétés aux entiers dépens, et notamment à lui verser la somme de 26.461,08 euros correspondant aux frais engagés au titre de l'expertise, ainsi que les intérêts à la date d'ordonnancement des dépenses, eux-mêmes capitalisés.

Il soutient que :

- il a conclu avec la société Signature SA, devenue la société Signalisation France, les marchés à bons de commande n° 99-063 du 28 avril 1999, n° 22-035 du 13 mai 2002, et n° 25-058 du 1^{er} avril 2005 ;

- par sa décision n° 10-D-39 du 22 décembre 2010, l'Autorité de la concurrence a condamné huit sociétés fabriquant des panneaux de signalisation routière verticale, qui ont constitué un cartel afin de se répartir les marchés publics sur l'ensemble du territoire ; cette pratique a duré de 1997 à 2006 ; sont concernées la société Signature SA, devenue la société Signalisation France, et les sociétés Lacroix Signalisation, Signaux Girod, Sécurité et Signalisation, Franche Comté Signaux, Nadia Signalisation, Laporte services route, 3M France et Aximum ;

- il a subi un surcoût à l'occasion de la passation des trois marchés conclus entre 1999 et 2005 évalué à 2.239.819 euros ;

- il recherche la responsabilité extracontractuelle des co-auteurs du dol ;

- les sociétés dont il recherche la responsabilité se sont livrées à des pratiques du type de celles prohibées par l'article L. 420-1 du code de commerce ; il a été victime de ces pratiques via leur participation aux procédures de passation des marchés concernés ;

- un apport partiel d'actif sous le régime des scissions est intervenu entre la société Signature SA et la société Signature International ; le traité d'apport comprend une clause limitant la transmission du passif en ce qui concerne toutes sommes dues consécutives à des sentences ou transactions pouvant découler d'un litige latent dans le domaine de la réglementation économique et de la concurrence connu à la date de réalisation ; cette clause vise à exclure le transfert du passif induit par les poursuites initiées par l'Autorité de la concurrence ; ainsi la société Signalisation France, anciennement Signature SA, a gardé à son passif les obligations résultant des pratiques anticoncurrentielles ; toutefois, si le tribunal en décidait autrement, elle recherche subsidiairement la responsabilité des bénéficiaires ultimes des apports, soit celle de la société Signature industrie et celle de la société Signature SAS.

Par un mémoire enregistré le 6 mars 2015, la société Nadia Signalisation, représentée par Mes Redon et Rebiffe, conclut :

1°) au rejet de la requête, subsidiairement demande au tribunal de limiter sa responsabilité à 0,3 % des condamnations ;

2°) à la mise à la charge du département de l'Orne de la somme de 10.000 euros sur le fondement de l'article L. 771-1 du code de justice administrative.

Elle soutient que selon l'Autorité de la concurrence, elle n'a participé que de manière marginale à l'entente, postérieurement à la date de passation du seul marché auquel elle a soumissionné, en 1999.

Par des mémoires en défense, enregistrés le 12 février 2016 et le 10 novembre 2016, la société Signalisation France, représentée par Me Bues, conclut au rejet de la requête et demande au tribunal de mettre la somme de 10.000 euros à la charge du département de l'Orne sur le fondement de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Elle soutient que :

- le département n'ayant pas émis de titre exécutoire pour recouvrer la créance dont il se prévaut, sa requête est irrecevable ; le revirement jurisprudentiel du Conseil d'Etat dans l'arrêt n° 395193 n'est pas motivé et il n'est pas permis de savoir si les cours administratives d'appel confirmeront cette jurisprudence ;
- le montant du préjudice allégué n'est pas établi ; l'expert n'aboutit sur ce point qu'à des chiffres approximatifs résultant d'hypothèses théoriques ;
- c'est la notion de perte de chance qui est applicable eu égard à l'incertitude relative au préjudice ; le département a seulement perdu une chance de contracter à un moindre prix ;
- l'expert n'a pas examiné la question de savoir si les surpris ont été répercutés sur les administrés ;
- l'expert n'a pas tenu compte de l'incidence de la baisse sensible du prix des films rétro-réfléchissant en 2007, produits entrant dans le coût de fabrication des panneaux de signalisation objets des marchés, et qui est pourtant de nature à expliquer une part de la baisse des prix pratiqués après la fin des pratiques anticoncurrentielles ; de nombreux facteurs extérieurs n'ont pas été pris en compte : recherche de la baisse des prix de revient, modification des conditions d'appel d'offres, modification des procédés de fabrication ;
- l'expert n'a pas tenu compte des différences entre les marchés exécutés en cours d'entente et les marchés postérieurs à cette entente ;
- les parties n'ont pas été invitées à fournir leurs observations, comme le prévoit pourtant l'article R. 621-9 du code de justice administrative ;
- l'autorité de la concurrence a estimé que le surpris consécutif aux pratiques anticoncurrentielles est dans un ordre de grandeur de 5 % à 10 % ; ainsi l'estimation de l'expert, soit 29,38 %, est excessive.

Par des mémoires enregistrés les 12 février, 31 octobre et 14 novembre 2016, les sociétés Signature Verticale et Mobility Solutions et Signature SAS, représentées par Me Caron, concluent au rejet de la requête et demandent au tribunal de mettre la somme de 3.000 euros à la charge du département de l'Orne sur le fondement de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Elles soutiennent que :

- le litige est exclu de l'apport partiel d'actif dont elles ont été bénéficiaires ;
- s'il existait une difficulté d'interprétation de la clause d'exclusion du traité d'apport, la question devrait être renvoyée au juge judiciaire.

Par des mémoires enregistrés les 12 février et 10 novembre 2016 et le 17 février 2017, la société Lacroix Signalisation, représentée par Me Marcault Derouard, conclut au rejet de la requête, subsidiairement demande au tribunal d'ordonner une expertise et, en tout état de cause, de condamner le département de l'Orne à lui verser la somme de 10.000 euros sur le fondement de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Elle soutient que :

- le département de l'Orne n'établit pas l'existence d'une faute ou de manœuvres dolosives dont il aurait été personnellement victime ;
- elle n'a présenté qu'une offre pour le marché n° 22-035 ;

- les entreprises extérieures à l'entente n'ont pas présenté d'offres moins disantes ;
- le lien de causalité entre les pratiques anticoncurrentielles de l'entente et un préjudice subi par le département n'est pas établi ;
- le préjudice n'est pas certain ;
- les estimations des montants des marchés par le département sont comparables ou supérieures aux offres des entreprises soumissionnaires ;
- l'expert n'a pas pris en compte la répercussion du surcoût.

Par un mémoire enregistré le 15 février 2016, la société Franche-Comté Signaux, représentée par Me Jacquemet, conclut au rejet de la requête, subsidiairement demande au tribunal de juger que sa responsabilité ne peut être engagée qu'à hauteur de 1,4 % du montant des éventuelles condamnations, et de mettre la somme de 7.000 euros à la charge du département de l'Orne sur le fondement de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Elle soutient que :

- sa participation à l'entente a été limitée à la période 2002 à 2006 ; elle n'y a pas eu un rôle actif ;
- seul le cocontractant peut se voir imputer des manœuvres dolosives au sens de l'article 1116 du code civil.

Par un mémoire enregistré le 17 février 2016, la société Signaux Girod, représentée par Me Benelli, conclut au rejet de la requête, subsidiairement demande au tribunal de limiter sa condamnation à 12,63 % du préjudice allégué par le département et, en tout état de cause, de mettre la somme de 5.000 euros à la charge du département de la Manche sur le fondement de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Elle soutient que :

- sa responsabilité ne peut être engagée dès lors qu'elle n'est pas cocontractante aux contrats en cause ;
- la seule existence d'une entente anticoncurrentielle ne peut présumer d'une faute et d'un préjudice en lien avec une telle faute ;
- la période d'exécution du marché postérieure à mars 2006, date de fin des pratiques anticoncurrentielles, ne peut donner lieu à réparation ;
- le département n'établit pas un comportement dolosif à l'occasion de la passation des marchés concernés ; deux des quatre entreprises ayant proposé une offre pour le marché de 1999, extérieures à l'entente, ont proposé des prix supérieurs à la société Signalisation ; il en est de même des marchés de 2002 et 2005 ; l'existence d'un surcoût n'est donc pas établie, pas plus qu'un comportement dolosif ;
- le niveau du surpris retenu par l'expert est disproportionné par rapport à l'estimation de l'Autorité de la concurrence ;
- l'expert n'a pas pris en compte les projections de prix du département préalables aux appels d'offre ; son taux de marge après prise en compte des matières premières est resté stable sur toute la période envisagée ; par conséquent l'entente n'a pas eu d'incidence sur les prix pratiqués ;
- l'expert ne pouvait prendre en compte un coefficient d'érosion monétaire, dès lors que l'écoulement du temps est uniquement indemnisable par l'octroi d'intérêts.

Par ordonnance du 2 février 2002, la clôture d'instruction a été fixée au 24 février 2017.

Un mémoire présenté pour le département de l'Orne a été enregistré le 22 février 2017 et n'a pas été communiqué.

Un mémoire présenté par la société Signalisation France a été enregistré le 23 février 2017 et n'a pas été communiqué.

Un mémoire présenté par la société Lacroix Signalisation a été enregistré le 23 février 2017 et n'a pas été communiqué.

Un mémoire présenté par les sociétés Signature Verticale et Mobility Solutions et Signature SAS a été enregistré le 24 février 2017 et n'a pas été communiqué.

Vu :

- les autres pièces du dossier ;
- l'ordonnance n° 1301035 du 28 avril 2014 par laquelle le président du tribunal a taxé les frais de l'expertise réalisée par M. Tessier ;
- l'ordonnance n° 1401086 du 26 février 2015 par laquelle le juge des référés du tribunal administratif de Caen a condamné la société Signalisation France à verser au département de l'Orne une provision de 2.240.000 euros ;
- l'arrêt n° 15NT00865 par lequel la cour administrative d'appel de Nantes a rejeté la requête de la société Signalisation France tendant à l'annulation de l'ordonnance n° 1401086 du 26 février 2015 prise par le juge des référés du tribunal administratif de Caen.

Vu :

- le code civil ;
- le code de commerce ;
- le 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. Guillou,
- les conclusions de M. Bonneau, rapporteur public,
- les observations de Me Dacquin, représentant le département de l'Orne,
- les observations de Me Aymard de la Ferté-Sénectère, représentant la société Signalisation France,
- les observations de Me Bensusan, représentant les sociétés Signature Industrie et Signature SAS,
- les observations de Me Benelli, représentant la société Signaux Girod Nord-Ouest,
- les observations de Me Le Bourdon, représentant la société Nadia Signalisation,
- et les observations de Me Lecharpentier, représentant la société Lacroix Signalisation.

1. Considérant qu'il résulte de l'instruction, et notamment de la décision n° 10-D-39 du 22 décembre 2010 de l'Autorité de la concurrence et de l'arrêt du 29 mars 2012 de la cour d'appel de Paris n° 2011/01228, que plusieurs sociétés fabriquant des panneaux de signalisation routière verticale ont constitué un cartel afin de se répartir les marchés publics sur l'ensemble du territoire, notamment en ce qui concerne les marchés conclus par les collectivités territoriales, que cette pratique a duré de 1997 à 2006 et que les sociétés Signature SA, Lacroix Signalisation, Signaux Girod, Nadia Signalisation et Franche-Comté Signaux sont parmi les membres de ce cartel ; que le département de l'Orne a conclu avec la société Signature SA les marchés à bons de commande n° 99-063 du 28 avril 1999, 22-035 du 13 mai 2002 et 25-058 du 1^{er} avril 2005 ; que le département de l'Orne recherche la responsabilité quasi délictuelle des sociétés Signalisation

France, anciennement Signature SA, Lacroix Signalisation, Signaux Girod, Franche-Comté Signaux et Nadia Signalisation, en raison des surcoûts affectant l'exécution de ces contrats du fait des pratiques anticoncurrentielles auxquelles elles se sont livrées ;

Sur la recevabilité :

2. Considérant qu'une collectivité publique est irrecevable à demander au juge administratif de prononcer une mesure qu'elle a le pouvoir de prendre ; qu'en particulier, les collectivités territoriales, qui peuvent émettre des titres exécutoires à l'encontre de leurs débiteurs, ne peuvent saisir directement le juge administratif d'une demande tendant au recouvrement de leur créance ; que lorsque la créance trouve son origine dans un contrat, la faculté d'émettre un titre exécutoire dont dispose une personne publique ne fait cependant pas obstacle à ce que celle-ci saisisse le juge administratif d'une demande tendant à son recouvrement ; que, toutefois, l'action tendant à l'engagement de la responsabilité quasi-délictuelle de sociétés en raison d'agissements dolosifs susceptibles d'avoir conduit une personne publique à contracter avec elles à des conditions de prix désavantageuses, qui tend à la réparation d'un préjudice né des stipulations du contrat lui-même et résultant de la différence éventuelle entre les termes du marché effectivement conclu et ceux auxquels il aurait dû l'être dans des conditions normales, doit être regardée, pour l'application des principes précités, comme trouvant son origine dans le contrat ; que, par suite, la fin de non-recevoir opposée par la société Signalisation France tirée de l'irrecevabilité des conclusions indemnitaires présentées par le département de l'Orne doit être écartée ;

Sur la régularité des opérations d'expertise :

3. Considérant que le tribunal a désigné un expert, M. Tessier, par une ordonnance du 30 juillet 2013 en vue notamment de déterminer le montant du préjudice subi par le département de l'Orne ; que l'expert a déposé son rapport le 31 mars 2014 ;

4. Considérant que la société Signalisation France se prévaut de ce que les dispositions du troisième alinéa de l'article R. 621-9 du code de justice administrative, en vertu desquelles les parties sont invitées par le greffe de la juridiction à fournir leurs observations dans le délai d'un mois, n'ont pas été respectées ; qu'il résulte de l'instruction, d'une part, que le rapport d'expertise comprend les dires des parties et, d'autre part, que la société Signalisation France, comme les autres sociétés mises en cause, a pu utilement présenter ses observations dans le cadre du débat contradictoire devant le tribunal ; qu'ainsi, la circonstance que le greffe ne l'ait pas invitée à présenter ses observations sur le rapport d'expertise dans le délai d'un mois après sa remise au tribunal ne l'a privée d'aucune garantie ;

Sur la responsabilité :

5. Considérant qu'aux termes de l'article L. 420-1 du code de commerce : « *Sont prohibées même par l'intermédiaire direct ou indirect d'une société du groupe implantée hors de France, lorsqu'elles ont pour objet ou peuvent avoir pour effet d'empêcher, de restreindre ou de fausser le jeu de la concurrence sur un marché, les actions concertées, conventions, ententes expresses ou tacites ou coalitions, notamment lorsqu'elles tendent à : 1° Limiter l'accès au marché ou le libre exercice de la concurrence par d'autres entreprises ; 2° Faire obstacle à la fixation des prix par le libre jeu du marché en favorisant artificiellement leur hausse ou leur baisse ; 3° Limiter ou contrôler la production, les débouchés, les investissements ou le progrès technique ; 4° Répartir les marchés ou les sources d'approvisionnement* » ;

6. Considérant que le département de l'Orne se prévaut des décisions respectives de l'Autorité de la concurrence et de la cour d'appel de Paris en date du 29 mars 2012 pour faire valoir qu'a été établie l'existence de manœuvres anticoncurrentielles pratiquées par les sociétés Signature SA, aux droits de laquelle est venue la société Signalisation France, Lacroix Signalisation, Signaux Girod, Nadia Signalisation et Franche-Comté Signaux ; qu'il résulte de l'instruction, et notamment des constatations effectuées par l'Autorité de la concurrence et la cour d'appel de Paris qui portent sur les marchés de panneaux de signalisation routière verticale conclus entre 1997 et 2006, que les sociétés Signature SA, Lacroix Signalisation, Signaux Girod et Franche-Comté Signaux ont participé à des concertations et des échanges d'informations entre les principaux fabricants en vue de répartir les marchés selon des règles préétablies ; que cette répartition des marchés a eu pour effet d'empêcher la concurrence par les prix et d'augmenter la valeur des panneaux de signalisation ; que, dès lors, l'existence d'une pratique prohibée au sens de l'article L. 420-1 du code du commerce est établie ; que ces manœuvres étaient destinées à tromper les acheteurs publics, dont le département de l'Orne, dont il n'est pas contesté qu'il a contracté avec la société Signature SA trois marchés pour un montant total de 7.624.043 euros, valeur actualisée en 2013, sur la réalité de la concurrence et sur la valeur des panneaux proposés ; qu'elles ont conduit le département de l'Orne à conclure des marchés dans des conditions plus onéreuses que celles auxquelles elle aurait dû normalement prétendre ; que, par suite, ces manœuvres sont fautives et engagent la responsabilité quasi délictuelle des sociétés Signalisation France, Lacroix Signalisation, Signaux Girod et Franche-Comté Signaux, membres du cartel anticoncurrentiel à l'égard de la collectivité ;

Sur les demandes de mise hors de cause :

7. Considérant que la société Signaux Girod demande à être mise hors de cause, au motif que seul un cocontractant peut se voir imputer des manœuvres dolosives, et qu'en l'espèce elle n'était pas partie aux contrats en cause, et qu'au demeurant elle n'a soumissionné que pour un des trois marchés en cause ; que, toutefois, si le préjudice dont se prévaut le département de l'Orne est bien né à l'occasion de la passation de trois marchés, la cause de ce préjudice est l'organisation d'une entente, d'une ampleur nationale, entre des entreprises qui ont ainsi acquis une position dominante et qui a faussé l'ensemble des marchés du même type en France ; que le département de l'Orne est ainsi fondé à rechercher non seulement la responsabilité des entreprises qui ont contracté avec lui, mais aussi celle des entreprises qui ont participé à cette entente, et dont le comportement a concouru à la réalisation du préjudice subi par le département ; qu'à ce égard, la circonstance qu'une entreprise ait ou non soumissionné aux appels d'offres en cause est sans incidence ;

8. Considérant que la société Nadia Signalisation demande également à être mise hors de cause ; qu'il résulte de l'instruction que sa participation à l'entente a été très limitée dans le temps, qu'elle n'est intervenue qu'à la fin de l'entente ; que, dans ces conditions, elle ne peut être regardée comme ayant concouru au préjudice subi par le département de l'Orne ; qu'il y a lieu de la mettre hors de cause ;

9. Considérant que la société Franche-Comté Signaux, si elle n'est pas à l'origine de l'entente et n'y a pas participé de façon continue, y a cependant pris une part active ; que, dans ces conditions, ses conclusions tendant à être mise hors de cause doivent être écartées ;

Sur les conclusions des sociétés Franche-Comté Signaux et Signaux Girod tendant à une limitation de leur responsabilité :

10. Considérant qu'une demande de condamnation in solidum doit être satisfaite si le dommage est imputable à plusieurs personnes ; que dès lors que la condition de la solidarité tenant à la participation au même dommage est satisfaite, une condamnation in solidum peut être prononcée nonobstant l'éventuelle différence des fondements de la responsabilité des divers intervenants ; qu'il résulte de ce qui a été dit aux points 7 et 9 que les sociétés Signaux Girod et Franche-Comté Signaux ont concouru au dommage dont se prévaut le département de l'Orne ; que, par suite, les conclusions susvisées doivent être écartées ;

Sur le préjudice :

11. Considérant que l'expert a comparé les sommes que le département aurait dû payer, à prix et produits constants, au titre de l'exécution du marché n° 29-062, conclu en 2009, postérieurement à l'entente anticoncurrentielle, avec celles qu'il a effectivement payées au titre des marchés exécutés entre 1999 et 2008, période au cours de laquelle prévalait l'entente ; qu'il a tenu compte des produits commandés, dont les références étaient identiques ; qu'après actualisation desdites sommes afin de tenir compte de l'érosion monétaire, et après prise en compte de la baisse des prix des matières premières et des films réfléchissants, l'expert a retenu un taux de préjudice de 29,38 %, soit un préjudice de 2.239.819 euros ;

12. Considérant que le préjudice ainsi évalué a pour cause l'absence de mise en concurrence des intervenants sur le marché et l'impossibilité de contracter au prix résultant du libre jeu de la concurrence ; que le département de l'Orne n'a donc pas perdu une chance de contracter à un moindre prix, mais a effectivement subi un préjudice égal à la différence entre le prix qui aurait été celui du marché si son libre fonctionnement n'avait été empêché, et celui qu'il a induit payé ;

13. Considérant que la société Signalisation France soutient que l'expert n'a pas examiné la question de savoir si les surpris ont été répercutés sur les administrés ; que, s'il est exact que l'analyse de l'incidence économique et financière d'une entente sur l'acheteur victime de cette entente doit intégrer l'éventuelle répercussion sur les clients de la victime, s'agissant d'un acheteur public, en l'espèce d'un département, et de routes sans péage, aucune répercussion ne pourrait être prise en compte autre que celle pesant sur les contribuables ;

14. Considérant que la société Signalisation France fait valoir que l'expert n'a pas tenu compte de l'incidence de la baisse sensible du prix des films rétro-réfléchissant en 2007, produits entrant dans le coût de fabrication des signaux objets des marchés, et qui est pourtant de nature à expliquer une part de la baisse des prix pratiqués après la fin des pratiques anticoncurrentielles ; que, toutefois, ainsi qu'il a été dit au point 11, l'expert a longuement analysé ce point en son rapport, et, en tenant compte de la part des matières dans la composante du prix, a estimé que la baisse du prix de 37,5 % postérieure à l'entente s'expliquait seulement à hauteur de 5,3 % par la baisse du prix des matières utilisées ;

15. Considérant que si la société Signalisation France soutient que l'expert n'a pas pris en compte la recherche de limitation des prix de revient, l'entente anticoncurrentielle avait notamment pour objet d'éviter les efforts de productivité et d'innovation ;

16. Considérant que le montant des estimations prévisionnelles par le pouvoir adjudicateur du prix des marchés conclus pendant la période de l'entente est sans incidence sur

l'existence et l'évaluation du préjudice, dès lors qu'il est établi que les prix proposés par la société Signature SA étaient biaisés par les pratiques anticoncurrentielles alors mises en œuvre ; que la circonstance que des sociétés non membres de l'entente aient proposé un prix inférieur à ceux proposés par la société Signalisation France, attributaire des marchés, alors que le critère du prix n'était pas unique, ou qu'à l'inverse des sociétés non membres de l'entente n'aient pas formulé d'offre moins disante est également sans incidence ;

17. Considérant que la société Signaux Girod soutient que l'expert ne pouvait prendre en compte un coefficient d'érosion monétaire, dès lors que l'écoulement du temps est uniquement indemnisable par l'octroi d'intérêts ; que, toutefois, c'est à juste titre que l'expert, pour comparer le niveau des prix nominaux pratiqués selon les années en cause, les a corrigés en fonction d'un coefficient d'érosion monétaire ;

18. Considérant que la société Signaux Girod soutient que le département n'est pas fondé à rechercher sa responsabilité pour la période postérieure à mars 2006, date à laquelle les pratiques du cartel ont été dévoilées ; qu'il ne résulte toutefois pas de l'instruction que les seules révélations par voie de presse, intervenues en 2006, d'une entente généralisée en matière de marchés publics ayant pour objet des prestations en matière de signalisation routière verticale étaient de nature, eu égard à leur caractère général, à permettre au département de l'Orne d'identifier le caractère anticoncurrentiel des contrats qu'il avait conclus avec la société Signature SA ; que les prix stipulés au marché à bons de commande conclu en 2005 ont ainsi perduré, la cessation des pratiques anticoncurrentielles en 2006 n'ayant, en l'espèce, d'incidence que sur le marché conclu en 2009 ;

19. Considérant que si la société Signaux Girod soutient que l'évolution de son taux de marge de 2002 à 2009 démontre que la période d'entente anticoncurrentielle n'a pas eu d'incidence sur ses prix de vente, lesquels sont restés en rapport constant avec le coût des matières premières, une telle argumentation est sans incidence, puisque le préjudice allégué résulte de l'absence de concurrence, et donc d'un prix désavantageux ;

20. Considérant qu'il résulte de tout ce qui précède qu'il y a lieu de condamner les sociétés Signalisation France, Lacroix Signalisation, Signaux Girod et Franche-Comté Signaux à payer la somme de 2.239.819 euros au département de l'Orne ;

Sur les frais d'expertise :

21. Considérant qu'il y a lieu de mettre les frais d'expertise, taxés à hauteur de 26.461,08 euros par une ordonnance n° 1301035 du 28 avril 2014, à la charge définitive et solidaire des sociétés Signalisation France, Lacroix Signalisation, Signaux Girod et Franche-Comté Signaux ;

Sur les intérêts et les intérêts des intérêts :

22. Considérant qu'en application de l'article 1153 du code civil, il y a lieu de mettre à la charge de la société Signalisation France le paiement d'intérêts sur la somme de 2.239.819 euros à compter de la date d'enregistrement de la requête, soit le 29 janvier 2015, et non pas à compter de la signature des marchés, comme le demande le département de l'Orne ; que les intérêts courront jusqu'à la date de paiement effectif de cette somme, intervenu le cas échéant en exécution de l'ordonnance n° 1401086 du 26 février 2015 susvisée ; que le département a demandé la capitalisation de ces intérêts dans sa requête du 29 janvier 2015 ; qu'en application de l'article 1343-2 du code civil, cette demande prend effet à compter du

29 janvier 2016, date à laquelle les intérêts étaient dus pour une année entière dans l'hypothèse où le paiement serait postérieur à cette date ;

23. Considérant que le département de l'Orne demande les intérêts, eux-mêmes capitalisés, sur la somme de 26.461,08 euros, correspondant aux frais d'expertise, calculés en fonction de la date d'ordonnement des dépenses ; que, toutefois, il ne précise pas la ou les dates de ces ordonnancements ; que cette demande ne peut donc qu'être rejetée ;

Sur les conclusions de la société Lacroix Signalisation tendant à ce que le tribunal ordonne une expertise :

24. Considérant qu'il résulte du présent jugement que l'expertise sollicitée par la société Lacroix Signalisation n'est pas utile à la solution du litige ; que les conclusions susvisées doivent être rejetées pour ce motif ;

Sur les conclusions présentées au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative :

25. Considérant que les dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative font obstacle à ce que soit mise à la charge du département de l'Orne les sommes que demandent les sociétés Signalisation France, Lacroix Signalisation, Signaux Girod et Franche-Comté Signaux ; qu'il y a lieu de mettre à la charge solidaire de ces sociétés la somme de 3.000 euros à verser au département de l'Orne ; que cette somme étant évaluée à la date du présent jugement, il n'y a pas lieu de l'assortir d'intérêts ; qu'il y a lieu de mettre à la charge du département de l'Orne la somme de 1.000 euros à verser à la société Nadia Signalisation ; qu'il y a lieu de mettre à la charge du département de l'Orne la somme de 1.500 euros à verser aux sociétés Signature Verticale et Mobility Solutions et Signature SAS ;

DECIDE :

Article 1^{er} : La société Nadia Signalisation est mise hors de cause.

Article 2 : Les sociétés Signalisation France, Lacroix Signalisation, Signaux Girod et Franche-Comté Signaux sont condamnées à verser au département de l'Orne la somme de 2.239.819 euros, avec intérêts au taux légal à compter du 29 janvier 2015 jusqu'à la date de son paiement effectif. Les intérêts échus à la date du 29 janvier 2016, puis à chaque échéance annuelle à compter de cette date seront capitalisés pour produire eux-mêmes intérêts.

Article 3 : Les frais et honoraires de l'expertise, taxés par ordonnance du président du tribunal du 28 avril 2014 à la somme de 26.461,08 sont mis à la charge définitive et solidaire des sociétés Signalisation France, Lacroix Signalisation, Signaux Girod et Franche-Comté Signaux.

Article 4 : Les sociétés Signalisation France, Lacroix Signalisation, Signaux Girod et Franche-Comté Signaux verseront au département de l'Orne la somme globale de 3.000 euros au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative. Le département de l'Orne versera la somme de 1.000 euros à la société Nadia Signalisation au même titre. Le département de l'Orne versera la somme globale de 1.500 euros aux sociétés Signature Verticale et Mobility Solutions et Signature SAS au même titre.

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

Article 6 : Le présent jugement sera notifié au département de l'Orne, à la société Signalisation France, à la société Signature Verticale et Mobility Solutions, à la société Signature SAS, à la société Signaux Girod, à la société Nadia Signalisation, à la société Lacroix Signalisation et à la société Franche-Comté Signaux.

Délibéré après l'audience du 9 mars 2017, à laquelle siégeaient :

M. Guillou, président,
M. Berrivin, premier conseiller,
Mme Bonfils, premier conseiller,

Lu en audience publique le 6 avril 2017.

Le président-rapporteur,

Signé

H. GUILLOU

L'assesseur le plus ancien,

Signé

A. BERRIVIN

La greffière,

Signé

M. TRANQUILLE

La République mande et ordonne au préfet de l'Orne 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 du présent jugement.

Pour expédition conforme,
la greffière,

M. Tranquille

N° 1500352

RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

DÉPARTEMENT DE LA MANCHE

AU NOM DU PEUPLE FRANÇAIS

M. Hervé Guillou
Président-rapporteur

Le tribunal administratif de Caen

M. Michel Bonneu
Rapporteur public

(1^{ère} chambre)

Audience du 9 mars 2017

Lecture du 6 avril 2017

14-05-02-01

C

Vu la procédure suivante :

Par une requête et des mémoires, enregistrés les 16 février 2015 et 13 juillet et 10 novembre 2016, le département de la Manche, représenté par Me Cabanes, demande au tribunal, dans le dernier état de ses écritures :

1°) de condamner la société Signaux Girod Nord-Ouest à lui verser la somme de 1.070.388 euros avec intérêts à compter de la date à laquelle est survenu le dommage, en réparation du préjudice que lui ont causé les pratiques anticoncurrentielles caractérisées par l'autorité de la concurrence dans sa décision n° 10-D-39 ;

2°) de mettre à la charge de la société Signaux Girod Nord-Ouest la somme de 3.000 euros en application de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Il soutient que :

- la décision n° 10-D-39 du 22 décembre 2010 de l'Autorité de la concurrence a révélé que plusieurs sociétés fabriquant des panneaux de signalisation routière verticale, dont la société Girod Nord-Ouest, ont constitué un cartel afin de se répartir les marchés publics sur l'ensemble du territoire ; cette pratique a duré de 1997 à 2006 ;

- il a conclu avec la société SAS Signalisation, filiale de la société Signaux Girod, les marchés n° 99-007 du 31 janvier 1999, 02-034 du 18 mars 2002 et 05-018 du 31 mars 2005 ; il recherche la responsabilité sur le fondement de la responsabilité quasi-contractuelle de la société Signaux Girod Nord-ouest en raison des surcoûts pratiqués dans le cadre des pratiques anticoncurrentielles auxquelles cette dernière s'est livrée ;

- les articles de presse invoqués par la société Signaux Girod Nord-Ouest ne lui permettaient pas de savoir qu'il était titulaire d'un droit à réparation ; il ne pouvait agir avant que le dommage ne soit constaté par l'autorité de la concurrence, dont la décision, qui lui a permis de connaître les faits lui permettant d'exercer une action, a été rendue le 22 décembre 2010 ;
- l'analyse de l'expert est préconisée par la commission européenne ; l'expert s'est fondé sur des éléments contractuels et comptables ;

Par des mémoires en défense, enregistrés les 19 juin 2015 et 13 juillet et 16 novembre 2016, la société Signaux Girod Nord-Ouest conclut au rejet de la requête et demande au tribunal de condamner le département de la Manche à lui verser la somme de 3.000 euros sur le fondement de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Elle soutient que :

- la juridiction administrative est incompétente dès lors que lorsqu'une pratique anticoncurrentielle est invoquée par une personne publique à l'encontre d'une personne privée, seul le juge judiciaire est compétent ;
- l'action est prescrite, en application de l'article 2224 du code civil ; le département de la Manche a eu connaissance des pratiques anticoncurrentielles par les articles parus sur le site du Parisien libéré le 22 juillet 2006, dans le Figaro le même jour, dans le Canard enchaîné le 20 décembre 2006, et dans La Dépêche le 12 mars 2007 ; le délai de prescription a couru à compter du 22 juillet 2006 ; il a de nouveau couru à compter du lendemain de la publication de la loi du 17 juin 2008, soit le 19 juin 2008, et le délai a donc expiré le 19 juin 2013 ; le préjudice dont se prévaut le département de la Manche ne résulte pas de la décision de l'autorité de la concurrence, mais des pratiques anticoncurrentielles ; lors du référé expertise, introduit le 18 septembre 2014, l'action était déjà prescrite ;
- le département n'établit pas un comportement dolosif à l'occasion de la passation des marchés concernés ; deux des six entreprises ayant proposé une offre pour le lot n° 1 du marché n° 05-018 étaient extérieures à l'entente ; elle était mieux disante que la société Nord signalisation, qui n'était pas membre de l'entente ; l'existence d'un surcoût n'est donc pas établie, pas plus qu'un comportement dolosif ;
- le lien de causalité entre la faute et le préjudice n'est pas établi ; l'évolution de son taux de marge de 2002 à 2009 démontre que la période d'entente anticoncurrentielle n'a pas eu d'incidence sur ses prix de vente, lesquels sont restés en rapport constant avec le coût des matières premières ;
- le montant du préjudice allégué n'est pas établi ; l'expert n'aboutit sur ce point qu'à des chiffres approximatifs résultant d'hypothèses théoriques ; le département de la Manche n'a pas transmis de données, notamment de bordereaux de prix, concernant les marchés n° 99-007 et 02-034 ; la méthode contrefactuelle implique une comparaison du scénario contrefactuel avec la situation réelle constatée ;
- c'est à tort que l'expert a pris en compte la période d'exécution du marché n° 05-018 postérieure à mars 2006, date de fin des pratiques anticoncurrentielles ; à cette date le département ne pouvait ignorer les manœuvres anticoncurrentielles et il lui appartenait de résilier ou de ne pas renouveler le marché ;
- le département de la Manche a retenu, en ce qui concerne le marché n° 05-018, une estimation prévisionnelle du prix du marché de 625.241,29 euros, alors qu'elle a formulé une offre de 549.724,99 euros ; le département n'a pas communiqué l'estimation prévisionnelle du prix du marché n° 99-007 ;
- l'expert n'a pris que très partiellement en compte la baisse du coût des matières premières et les innovations technologiques ;
- l'expert ne pouvait prendre en compte un coefficient d'érosion monétaire, dès lors que l'écoulement du temps est uniquement indemnisable par l'octroi d'intérêts.

Le département de la Manche a produit un mémoire enregistré le 10 février 2017 qui n'a pas été communiqué.

Vu :

- les autres pièces du dossier ;
- l'ordonnance n° 1401787 du 7 mars 2016, par laquelle le président du tribunal a taxé les frais de l'expertise réalisée par M. Tessier.

Vu :

- le code civil ;
- le 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. Guillou,
- les conclusions de M. Bonneu, rapporteur public,
- et les observations de Me Cabanes, représentant le département de la Manche, et de Me Benelli, représentant la société Signaux Girod Nord-Ouest.

1. Considérant qu'il résulte de l'instruction, et notamment de la décision n° 10-D-39 du 22 décembre 2010 de l'Autorité de la concurrence et de l'arrêt du 29 mars 2012 de la cour d'appel de Paris n° 2011/01228, que plusieurs sociétés fabriquant des panneaux de signalisation routière verticale ont constitué un cartel afin de se répartir les marchés publics sur l'ensemble du territoire, notamment en ce qui concerne les marchés conclus par les collectivités territoriales, que cette pratique a duré de 1997 à 2006 et que la société Signaux Girod Nord-Ouest, anciennement dénommée Société Armoricaïne de Signalisation (SAS), est parmi les membres fondateurs de ce cartel et y a activement participé tout au long de la période concernée ; que le département de la Manche a conclu avec la société SAS les marchés à bons de commande n° 99-007 du 31 janvier 1999, 02-034 du 18 mars 2002 et 05-018 du 31 mars 2005 ; que le département de la Manche recherche la responsabilité de la société Signaux Girod Nord-Ouest sur le fondement quasi-contractuel en raison des surcoûts pratiqués dans le cadre des pratiques anticoncurrentielles auxquelles cette dernière s'est livrée ;

Sur la compétence de la juridiction administrative :

2. Considérant que les litiges relatifs à la responsabilité de personnes auxquelles sont imputés des comportements susceptibles d'avoir altéré les stipulations d'un contrat administratif, notamment ses clauses financières, dont la connaissance relève de la juridiction administrative, et d'avoir ainsi causé un préjudice à la personne publique qui a conclu ce contrat, relèvent de la compétence de la juridiction administrative ;

3. Considérant que le présent litige a pour objet l'engagement de la responsabilité de la société Signaux Girod Nord-Ouest en raison d'agissements susceptibles d'avoir conduit le département de la Manche à passer des marchés publics à des conditions de prix désavantageuses et tend à la réparation du préjudice qui résulterait de la différence entre les termes des marchés publics effectivement conclus et ceux auxquels ils auraient dû l'être dans des conditions normales de concurrence ; qu'il résulte de ce qui a été dit ci-dessus qu'un tel litige relève de la

compétence de la juridiction administrative ; qu'il y a lieu en conséquence d'écarter l'exception d'incompétence soulevée par la société Signaux Girod Nord-Ouest ;

Sur l'exception de prescription :

4. Considérant que l'article 2224 du code civil dans sa rédaction issue de l'article 1^{er} de la loi du 17 juin 2008 susvisée, entrée en vigueur le 19 juin suivant, dispose : « *Les actions personnelles ou mobilières se prescrivent par cinq ans à compter du jour où le titulaire d'un droit a connu ou aurait dû connaître les faits lui permettant de l'exercer.* » ; qu'aux termes de l'article 2222 du même code : « *En cas de réduction de la durée du délai de prescription ou du délai de forclusion, ce nouveau délai court à compter du jour de l'entrée en vigueur de la loi nouvelle, sans que la durée totale puisse excéder la durée prévue par la loi antérieure* » ;

5. Considérant que la société Signaux Girod Nord-Ouest soutient que l'action du département de la Manche est prescrite, en application de l'article 2224 du code civil, dès lors qu'il a eu connaissance des pratiques anticoncurrentielles par les articles parus sur le site où les livraisons des journaux Le Parisien libéré le 22 juillet 2006, le Figaro le même jour, et Le Canard enchaîné du 20 décembre 2006, et par un article paru sur le site de La Dépêche le 12 mars 2007 et qu'ainsi le délai de prescription aurait couru à compter du 22 juillet 2006, aurait de nouveau couru à compter du lendemain de la publication de la loi du 17 juin 2008, soit le 19 juin 2008, et aurait donc expiré le 19 juin 2013, et qu'en conséquence, à la date d'introduction du référé expertise, le 18 septembre 2014, l'action était déjà prescrite ;

6. Considérant toutefois qu'eu égard à leur caractère général, les articles de presse allégués ne permettaient pas au département de connaître les faits susceptibles de révéler les manœuvres dolosives mises en œuvre par la société avec laquelle il a contracté ;

Sur la responsabilité :

7. Considérant que la société Signaux Girod Nord-Ouest soutient que le département de la Manche n'établit pas que la passation des marchés en litige aurait donné lieu à des manœuvres anticoncurrentielles au sens de l'article 1116 du code civil ; qu'il résulte toutefois de l'instruction, et notamment des déclarations du président de la société Signaux Girod Nord-Ouest devant l'autorité de la concurrence, que cette société et ses filiales ont usé des pratiques anticoncurrentielles de façon systématique et généralisée ; que les marchés en litige ont été conclus au cours de la période pendant laquelle l'entente anticoncurrentielle est établie ; que la circonstance alléguée par la société Signaux Girod Nord-Ouest que des entreprises non membres de l'entente ont proposé une offre pour le marché n° 05-018 et que son offre était mieux disante que l'offre de l'une de ces entreprises n'est pas, par elle-même, de nature à établir l'absence de manœuvre dolosive ; que dans ces conditions, le département de la Manche établit suffisamment l'existence d'agissements dolosifs susceptibles d'engager la responsabilité de la société Signaux Girod Nord-Ouest ;

Sur l'imputabilité et le préjudice :

8. Considérant que la société Signaux Girod Nord-Ouest soutient que le lien entre l'entente anticoncurrentielle et les surcoûts allégués n'est pas établi ; que, toutefois, la circonstance alléguée par la société Signaux Girod Nord-Ouest que des entreprises non membres de l'entente ont proposé une offre pour le marché n° 05-018 et que son offre était mieux disante que l'offre de l'une de ces entreprises n'est pas, par elle-même, de nature à établir l'absence de coût supplémentaire résultant du prix conclu dans des conditions désavantageuses ; que la

circonstance que le département de la Manche a retenu, en ce qui concerne le marché n° 05-018, une estimation prévisionnelle du prix du marché de 625.241,29 euros, alors qu'elle a formulé une offre de 549.724,99 euros, n'est pas plus de nature à établir l'absence de surcoût ; que, si la société Signaux Girod Nord-Ouest soutient que l'évolution de son taux de marge de 2002 à 2009 démontre que la période d'entente anticoncurrentielle n'a pas eu d'incidence sur ses prix de vente, lesquels sont restés en rapport constant avec le coût des matières premières, une telle argumentation est sans incidence, puisque le préjudice allégué résulte de l'absence de concurrence, et donc d'un prix désavantageux ;

9. Considérant que la société Signaux Girod Nord-Ouest soutient que le département n'est pas fondé à rechercher sa responsabilité pour la période postérieure à mars 2006, date à laquelle les pratiques du cartel ont été dévoilées ; qu'il ne résulte toutefois pas de l'instruction que les seules révélations par voie de presse, intervenues en 2006, d'une entente généralisée en matière de marchés publics ayant pour objet des prestations en matière de signalisation routière verticale étaient de nature, eu égard à leur caractère général, à permettre au département de la Manche d'identifier le caractère anticoncurrentiel et dolosif des contrats qu'il avait conclus avec la société SAS ; que les prix stipulés au marché à bons de commande conclu en 2005 ont ainsi perduré, la cessation des pratiques anticoncurrentielles en 2006 n'ayant, en l'espèce, d'incidence que sur le marché conclu en 2009 ;

10. Considérant que la société Signaux Girod Nord-Ouest soutient que la méthode utilisée par l'expert, dite "contrefactuelle" n'aboutit qu'à des chiffres approximatifs résultant d'hypothèses théoriques ; que, toutefois, la nature même des pratiques anticoncurrentielles constatées, qui ont pour objet et pour effet de faire obstacle au libre jeu de la concurrence, et donc à la formation de prix optimaux pour le pouvoir adjudicateur, suppose une approche du type de celle retenue ;

11. Considérant que l'expert, pour évaluer le niveau du surpris, a utilisé une méthode basée sur la comparaison des prix pratiqués, selon les produits, au cours de la période impactée par les pratiques anticoncurrentielles, qui inclut la période d'exécution du marché conclu en 2005 qui s'est achevée en 2008, et des prix pratiqués au cours de la période postérieure, soit les prix des marchés conclus en 2009 et 2012 ; qu'il a raisonné en euro constant ; qu'il a pris en compte l'incidence de l'évolution du coût des matières premières utilisées et a inclus la TVA ; qu'il a conclu à un surcoût de 23 %, soit un préjudice de 1.070.388 euros, tenant compte des quantités commandées ; que, toutefois, ces comparaisons n'ont porté que sur des données chiffrées des années 2005 et suivantes ; qu'en effet l'expert n'a pas disposé de données relatives à l'exécution des marchés conclus en 1999 et 2002, soit la période d'exécution de 1999 à 2004 ; que l'expert a cependant conclu que le surpris subi par le département de la Manche au cours de cette période devait être du même ordre, eu égard à la stabilité des prix pratiqués postérieurement à la hausse constatée à l'occasion de la mise en œuvre de l'entente anticoncurrentielle, et à l'identité du prestataire ; que la société Signaux Girod Nord-Ouest ne produit aucun élément de nature à infirmer cet avis ;

12. Considérant que la société Signaux Girod Nord-Ouest fait valoir que l'évolution des prix sur l'ensemble de la période ne fait que refléter celui des matières premières ; que, toutefois, l'expert établit que les matières premières n'entrent que pour 15 à 18 % dans le prix des produits, et que l'évolution des prix de ces matières a un impact de l'ordre de 1 à 5 % sur les prix ;

13. Considérant que la société Signaux Girod Nord-Ouest soutient que l'expert ne pouvait prendre en compte un coefficient d'érosion monétaire, dès lors que l'écoulement du temps est uniquement indemnisable par l'octroi d'intérêts ; que, toutefois, c'est à juste titre que

l'expert, pour comparer le niveau des prix nominaux pratiqués selon les années en cause, les a corrigés en fonction d'un coefficient d'érosion monétaire ;

14. Considérant qu'il résulte de ce qui précède que le département de la Manche est fondé à demander la condamnation de la société Signaux Girod Nord-Ouest à lui payer la somme de 1.070.388 euros retenue par l'expert en réparation du préjudice subi du fait des pratiques anticoncurrentielles auxquelles elle s'est livrée dans le cadre d'un cartel ;

Sur les intérêts :

15. Considérant qu'en application de l'article 1153 du code civil, il y a lieu de mettre à la charge de la société Signaux Girod Nord-Ouest le paiement d'intérêts à compter de la date d'enregistrement de la requête, soit le 16 février 2015, et non pas à compter de la survenance des dommages, comme le demande le département de la Manche ;

Sur les frais d'expertise :

16. Considérant qu'il y a lieu de mettre les frais d'expertise, taxés à hauteur de 17.652,59 euros par l'ordonnance n° 1401787 du 7 mars 2016, à la charge définitive de la société Signaux Girod Nord-Ouest.

Sur les conclusions présentées au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative :

17. Considérant que les dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative font obstacle à ce que soit mise à la charge du département de la Manche, qui n'est pas la partie perdante dans la présente instance, la somme que la société Signaux Girod Nord-Ouest demande au titre des frais exposés et non compris dans les dépens ; qu'il y a lieu, en revanche, de faire application de ces dispositions et de mettre à la charge de la société Signaux Girod Nord-Ouest une somme de 1.500 euros au titre des frais exposés par le département de la Manche et non compris dans les dépens ;

DECIDE :

Article 1^{er} : La société Signaux Girod Nord-Ouest est condamnée à verser au département de la Manche la somme de 1.070.388 euros. Cette somme portera intérêts au taux légal à compter du 16 février 2015.

Article 2 : Les frais d'expertise, taxés à un montant de 17.652,59 euros toutes taxes comprises, sont mis à la charge définitive de la société Signaux Girod Nord-Ouest.

Article 3 : La société Signaux Girod versera la somme de 1.500 euros au département de la Manche en application de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Article 4 : Le surplus des conclusions de la requête du département et les conclusions de la société Signaux Girod Nord-Ouest tendant à l'application de l'article L. 761-1 du code de justice administrative sont rejetées.

Article 5 : Le présent jugement sera notifié au département de la Manche et à la société Signaux Girod Nord-Ouest.

Délibéré après l'audience du 9 mars 2017, à laquelle siégeaient :

M. Guillou, président,
M. Berrivin, premier conseiller,
Mme Bonfils, premier conseiller,

Lu en audience publique le 6 avril 2017.

Le président-rapporteur,

Signé

H. GUILLOU

L'assesseur le plus ancien,

Signé

A. BERRIVIN

La greffière,

Signé

M. TRANQUILLE

La République mande et ordonne au préfet de la Manche 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 du présent jugement.

Pour expédition conforme,
la greffière,

M. Tranquille

N° 1500353

RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

DÉPARTEMENT DE LA MANCHE

AU NOM DU PEUPLE FRANÇAIS

M. Hervé Guillou
Président-rapporteur

Le tribunal administratif de Caen

M. Michel Bonneu
Rapporteur public

(1^{ère} chambre)

Audience du 9 mars 2017

Lecture du 6 avril 2017

14-05-02-01

C

Vu la procédure suivante :

Par une requête et des mémoires, enregistrés les 16 février 2015 et 13 juillet et 10 novembre 2016, le département de la Manche, représenté par Me Cabanes, demande au tribunal :

1°) de condamner la société Signalisation France à lui verser la somme de 2.235.742 euros en réparation du préjudice subi du fait des pratiques anticoncurrentielles caractérisées par l'Autorité de la concurrence dans sa décision n° 10-D-39 avec intérêt à compter du moment où le dommage est survenu ;

2°) de mettre à la charge de la société Signalisation France la somme de 3.000 euros en application de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Il soutient que :

- la décision n° 10-D-39 du 22 décembre 2010 de l'Autorité de la concurrence a révélé que plusieurs sociétés fabriquant des panneaux de signalisation routière verticale, dont la société Signature SA, ont constitué un cartel afin de se répartir les marchés publics sur l'ensemble du territoire ; cette pratique a duré de 1997 à 2006 ; la société Signature SA est devenue en 2012 la société Signalisation France ;

- il a conclu avec la société Jean Neuhaus, devenue Signature SA, un marché n° 96-010 renouvelé deux fois jusqu'en 1998 et un marché n° 02-006 avec la société Signature SA renouvelé deux fois jusqu'à la fin 2004 ;

- les articles de presse invoqués par la société Signalisation France ne lui permettaient pas de savoir qu'il était titulaire d'un droit à réparation ; il ne pouvait agir avant que le dommage ne soit constaté par l'autorité de la concurrence, dont la décision, qui lui a permis de connaître les faits lui permettant d'exercer une action, a été rendue le 22 décembre 2010 ; on ne peut déduire de ce que des départements, parmi lesquels il ne figure pas, ont communiqué à l'Autorité de la concurrence des informations, qu'il aurait dû agir dès 2006 ; de même la chute des prix du marché en 2006 ne pouvait, par elle-même, lui révéler les faits ;

- l'arrêt du Conseil d'Etat n° 395194 du 24 février 2016 écarte la jurisprudence « *Préfet de l'Eure* » s'agissant d'une demande indemnitaire suite à des pratiques anticoncurrentielles ;

- il recherche la responsabilité sur le fondement de la responsabilité quasi-contractuelle de la société Signalisation France en raison des surcoûts pratiqués dans le cadre des pratiques anticoncurrentielles auxquelles cette dernière s'est livrée ;

- l'analyse de l'expert est préconisée par la commission européenne ; l'expert s'est fondé sur des éléments contractuels et comptables ;

Par des mémoires en défense, enregistrés les 15 juin 2015, 12 juillet 2016 et 8 février 2017, la société Signalisation France conclut au rejet de la requête et demande au tribunal de mettre la somme de 5.000 euros à la charge du département de la Manche sur le fondement de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Elle soutient que :

- l'action est prescrite, en application de l'article 2224 du code civil ; le département de la Manche a eu connaissance des pratiques anticoncurrentielles par les articles parus en 2006 dans les journaux La voix du Nord, Ouest France, La Dépêche du midi et Le parisien libéré ; la chute des prix constatée en 2006 a révélé les pratiques anticoncurrentielles ; le département de la Manche a été interrogé par l'Autorité de la concurrence dans le cadre de l'instruction ; le délai de prescription a couru à compter du lendemain de la publication de la loi du 17 juin 2008, soit le 19 juin 2008, et le délai a donc expiré le 20 juin 2013 ; le département était nécessairement informé du démantèlement de l'entente par la chute des prix constatée lors de la passation du marché n° 09-019 du 3 février 2009 ;

- le département n'ayant pas émis de titre exécutoire pour recouvrer la créance dont il se prévaut, sa requête est irrecevable ; le revirement jurisprudentiel du Conseil d'Etat dans l'arrêt n° 395193 n'est pas motivé et il n'est pas permis de savoir si les cours administratives d'appel confirmeront cette jurisprudence ;

- en demandant une extension de sa mission à des marchés conclus en 2005, en raison de la carence du département qui n'a pas fourni d'éléments relatifs aux marchés conclus en 1996 et 2002, l'expert a manqué d'impartialité ;

- l'expert ne disposait pas des éléments lui permettant de faire les extrapolations sur le marché n° 2002-006 ;

- l'évolution de la pondération du critère du prix, passée de 30 % à 50 % puis 60 % entre les marchés de 2005, 2009 et 2012, explique la baisse des prix constatée ;

- la méthode contrefactuelle retenue par l'expert est, par construction, impropre à permettre d'établir l'existence d'un préjudice et à fortiori son quantum ;

- la répercussion des surcoûts sur les administrés n'a pas été prise en compte par l'expert ;

- la cession au groupe Eurovia de l'activité de signalisation verticale le 31 décembre 2007 n'a pas été prise en compte par l'expert qui a considéré à tort que le département avait gardé le même fournisseur avant et après l'entente ; les comparaisons qu'il établit entre les marchés conclus avant et après le 1^{er} janvier 2008 ne sont donc pas fondées ;

- l'expert n'a pas pris en compte la baisse du prix des films rétro-réfléchissants, ni les baisses du coût de revient issues des modifications de traitement de surface des supports ;

- l'expert n'a pas pris en compte que l'offre de la société Signature SA présentée pour le marché n° 05-019 était inférieure à l'estimation prévisionnelle du département ; les pièces versées au dossier ne permettent pas de savoir quels prix ont été proposés par les autres candidats ; visiblement la société Sud-Ouest Signalisation, non membre de l'entente, a proposé un prix inférieur, mais n'a pas été retenue ; l'expert, faute de pièce probante, ne pouvait valablement comparer les prix proposés pour les marchés n° 09-019 et 2012-2195 ; la structure des appels d'offres n'a pas été prise en compte ;

- le surpris évalué par l'Autorité de la concurrence n'est que de 5 à 10 % des prix pratiqués.

Le département de la Manche a produit un mémoire enregistré le 10 février 2017 qui n'a pas été communiqué.

Vu :

- les autres pièces du dossier ;
- l'ordonnance du 7 mars 2016, par laquelle le président du tribunal a taxé les frais de l'expertise réalisée par M. Tessier.

Vu :

- le code civil ;
- le 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. Guillou,
- les conclusions de M. Bonneu, rapporteur public,
- et les observations de Me Cabanes, représentant le département de la Manche, et de Me Aymard de la Ferté-Sénéctère, représentant la société Signalisation France.

1. Considérant qu'il résulte de l'instruction, et notamment de la décision n° 10-D-39 du 22 décembre 2010 de l'Autorité de la concurrence et de l'arrêt du 29 mars 2012 de la cour d'appel de Paris n° 2011/01228, que plusieurs sociétés fabriquant des panneaux de signalisation routière verticale ont constitué un cartel afin de se répartir les marchés publics sur l'ensemble du territoire, notamment en ce qui concerne les marchés conclus par les collectivités territoriales, que cette pratique a duré de 1997 à 2006 et que la société Signature SA est parmi les membres fondateurs de ce cartel et y a activement participé tout au long de la période concernée ; que le département de la Manche a conclu avec la société Signature SA les marchés à bons de commande n° 02-006 du 21 janvier 2002 et 05-19 du 31 mars 2005 ; que le département de la Manche recherche la responsabilité de la société Signalisation France, anciennement Signature SA, sur le fondement quasi-délictuel en raison des surcoûts pratiqués dans le cadre des pratiques anticoncurrentielles auxquelles cette dernière s'est livrée ;

Sur la recevabilité :

2. Considérant qu'une collectivité publique est irrecevable à demander au juge administratif de prononcer une mesure qu'elle a le pouvoir de prendre ; qu'en particulier, les collectivités territoriales, qui peuvent émettre des titres exécutoires à l'encontre de leurs débiteurs, ne peuvent saisir directement le juge administratif d'une demande tendant au recouvrement de leur créance ; que lorsque la créance trouve son origine dans un contrat, la

faculté d'émettre un titre exécutoire dont dispose une personne publique ne fait cependant pas obstacle à ce que celle-ci saisisse le juge d'administratif d'une demande tendant à son recouvrement ; que, toutefois, l'action tendant à l'engagement de la responsabilité quasi-délictuelle de sociétés en raison d'agissements dolosifs susceptibles d'avoir conduit une personne publique à contracter avec elles à des conditions de prix désavantageuses, qui tend à la réparation d'un préjudice né des stipulations du contrat lui-même et résultant de la différence éventuelle entre les termes du marché effectivement conclu et ceux auxquels il aurait dû l'être dans des conditions normales, doit être regardée, pour l'application des principes précités, comme trouvant son origine dans le contrat ; que, par suite, la fin de non-recevoir opposée par la société Signalisation France tirée de l'irrecevabilité des conclusions indemnitaires présentées par le département de la Manche doit être écartée ;

Sur l'exception de prescription :

3. Considérant que l'article 2224 du code civil dans sa rédaction issue de l'article 1^{er} de la loi du 17 juin 2008 susvisée, entrée en vigueur le 19 juin suivant, dispose : « *Les actions personnelles ou mobilières se prescrivent par cinq ans à compter du jour où le titulaire d'un droit a connu ou aurait dû connaître les faits lui permettant de l'exercer.* » ; qu'aux termes de l'article 2222 du même code : « *En cas de réduction de la durée du délai de prescription ou du délai de forclusion, ce nouveau délai court à compter du jour de l'entrée en vigueur de la loi nouvelle, sans que la durée totale puisse excéder la durée prévue par la loi antérieure* » ;

4. Considérant que la société Signalisation France soutient que l'action du département de la Manche est prescrite, en application de l'article 2224 du code civil, dès lors qu'il a eu connaissance des pratiques anticoncurrentielles par les articles parus en 2006 dans les journaux La voix du Nord, Ouest France, La Dépêche du midi et Le parisien libéré, que la chute des prix constatée en 2006 a révélé ces pratiques anticoncurrentielles et que le département de la Manche a été interrogé par l'Autorité de la concurrence dans le cadre de l'instruction ; qu'ainsi le délai de prescription a couru à compter du lendemain de la publication de la loi du 17 juin 2008, soit le 19 juin 2008, et le délai a donc expiré le 20 juin 2013, qu'en outre le département était nécessairement informé du démantèlement de l'entente par la chute des prix constatée lors de la passation du marché n° 09-019 du 3 février 2009 ; que, toutefois, eu égard à leur caractère général, les articles de presse allégués ne permettaient pas au département de connaître les manœuvres dolosives mises en œuvre par la société avec laquelle il a contracté et dont il a été victime, et encore moins leur ampleur ; que, si l'autorité de la concurrence a en effet consulté certains départements, de façon aléatoire, pour recueillir des données sur les attributaires des marchés passés pendant la période au cours de laquelle a sévi le cartel, il n'est pas établi que le département de la Manche aurait été consulté ; que, de plus, une telle consultation n'était pas de nature à lui permettre d'identifier les manœuvres dolosives dont il a été victime ; qu'enfin la baisse des prix intervenue en 2006, et que le département de la Manche a pu constater à l'occasion de la passation du marché du 3 février 2009, n'était pas par elle-même susceptible de révéler les faits permettant au département d'exercer son action contre les membres du cartel ;

Sur la régularité des opérations d'expertise :

5. Considérant que le tribunal a désigné un expert, M. Tessier, par une ordonnance du 27 février 2015 en vue notamment de déterminer le montant du préjudice subi par le département de la Manche ; que l'expert a déposé son rapport le 20 janvier 2016 ; que la société Signalisation France met en doute l'impartialité de l'expert ; que, toutefois, les circonstances que l'expert a demandé l'extension de sa mission aux marchés attribués en 2005 à la société Signalisation France, qu'il a constaté que la société Signalisation France ne produisait pas de pièces relatives

aux marchés litigieux, qu'il a proposé d'extrapoler une estimation relative au marché n° 05-019 conclu en 2005 à des marchés antérieurs, pour lesquels seuls des éléments issus de la comptabilité du département existaient, ne sont pas de nature à établir un doute sur l'impartialité de l'expert ; que l'expert s'est borné à accomplir les démarches et à demander les documents utiles à l'accomplissement de sa mission ; que si on peut en contester le principe ou la portée, les extrapolations qu'a pu faire l'expert, ou les positions qu'il a pu adopter quant à la méthode d'évaluation du préjudice, ne révèlent pas un manque d'impartialité ;

6. Considérant qu'en supposant que la société Signalisation France puisse être regardée comme se prévalant des dispositions du troisième alinéa de l'article R. 621-9 du code de justice administrative en vertu desquelles les parties sont invitées par le greffe de la juridiction à fournir leurs observations dans le délai d'un mois, il résulte de l'instruction, d'une part, que le rapport d'expertise comprend les dires des parties et, d'autre part, que la société Signalisation France a pu utilement présenter ses observations dans le cadre du débat contradictoire devant le tribunal ; qu'ainsi, la circonstance que le greffe ne l'ait pas invitée à présenter ses observations sur le rapport d'expertise dans le délai d'un mois après sa remise au tribunal ne l'a privée d'aucune garantie ;

Sur la responsabilité :

7. Considérant que les marchés en litige ont été conclus au cours de la période pendant laquelle l'entente anticoncurrentielle, à laquelle la société Signature SA a activement participé, est établie ; que dans ces conditions, le département de la Manche établit suffisamment l'existence d'agissements dolosifs au sens de l'article 1116 du code civil susceptibles d'engager la responsabilité de la société Signalisation France ;

Sur le préjudice :

8. Considérant que la société Signalisation France soutient que la méthode utilisée par l'expert, dite "contrefactuelle" n'aboutit qu'à des chiffres approximatifs résultant d'hypothèses théoriques ; que, toutefois, la nature même des pratiques anticoncurrentielles constatées, qui ont pour objet et pour effet de faire obstacle au libre jeu de la concurrence, et donc à la formation de prix optimaux pour le pouvoir adjudicateur, suppose une approche du type de celle retenue ;

9. Considérant qu'il résulte du rapport de l'expert que celui-ci a regroupé l'ensemble des bons de commandes disponibles, afférents à l'exécution des marchés concernés ; que s'il n'a pu disposer de bons de commande antérieurs à l'année 2005, il a pu se référer aux montants versés par le département à la société Signature SA à partir de 2002 ; que, pour évaluer le niveau du surpris sur la période de l'entente, il a utilisé une méthode basée sur la comparaison des prix pratiqués en 2005 et des prix pratiqués au cours de la période postérieure à 2008, soit les prix des marchés conclus en 2009 et 2013 ; qu'il a raisonné en euro constant ; qu'il a pris en compte l'incidence de l'évolution du coût des matières premières utilisées et a inclus la TVA ; qu'il a extrapolé les résultats de cette comparaison à la période d'exécution du marché n° 02-006, soit 2002 à 2004 inclus ; qu'il a en définitive conclu à un surcoût de 28 %, soit un préjudice de 2.235.742 euros ;

10. Considérant que la société Signalisation France soutient que l'expert ne disposait pas des éléments lui permettant de faire les extrapolations sur le marché n° 2002-006 ; que, toutefois, eu égard à la constance des pratiques anticoncurrentielles en cause, lesquelles ont concouru à un lissage des prix sur la période, à la similitude des produits et à la connaissance des

montants facturés pour la période comprise entre 2002 et 2004, l'extrapolation du taux de surpris constaté en 2005 à cette période n'est pas injustifiée ;

11. Considérant que la société Signalisation France soutient que l'évolution de la pondération du critère du prix, passée de 30 % à 50 % puis 60 % entre les marchés de 2005, 2009 et 2012, explique la baisse des prix constatée ; que, toutefois, dès lors que les prix pratiqués résultaient d'une entente, et non du mécanisme de formation des prix propre à un marché concurrentiel, le niveau de pondération du critère du prix n'a pu, en l'espèce, influencer sur le niveau des prix stipulés aux contrats concernés ;

12. Considérant que la société Signalisation France soutient que l'expert n'a pas examiné la question de savoir si les surpris ont été répercutés sur les administrés ; que, s'il est exact que l'analyse de l'incidence économique et financière d'une entente sur l'acheteur victime de cette entente doit intégrer l'éventuelle répercussion sur les clients de la victime, s'agissant d'un acheteur public, en l'espèce d'un département, et de routes sans péage, aucune répercussion ne pourrait être prise en compte autre que celle pesant sur les contribuables ;

13. Considérant que la société Signalisation France soutient que la cession au groupe Eurovia de l'activité de signalisation verticale le 31 décembre 2007 n'a pas été prise en compte par l'expert qui a considéré à tort que le département avait gardé le même fournisseur avant et après l'entente et qu'ainsi les comparaisons qu'il établit entre les marchés conclus avant et après le 1^{er} janvier 2008 ne sont pas fondées ; que, toutefois, la circonstance ainsi alléguée n'est pas de nature à priver de pertinence les comparaisons faites par l'expert entre les prix pratiqués pendant et après la période de l'entente anticoncurrentielle ;

14. Considérant que la société Signalisation France fait valoir que l'expert n'a pas tenu compte de l'incidence de la baisse sensible du prix des films rétro-réfléchissant en 2007, produits entrant dans le coût de fabrication des signaux objets des marchés, et qui est pourtant de nature à expliquer une part de la baisse des prix pratiqués après la fin des pratiques anticoncurrentielles ; que, toutefois, l'expert a longuement analysé ce point en son rapport, dont il ressort que l'essentiel de la baisse du prix des films intervient avant 2005 ; que, de plus, l'expert a tenu compte, dans sa comparaison, d'une baisse des prix des matières premières de 5 % après la période de l'entente ;

15. Considérant que la circonstance que le département de la Manche ait retenu, en ce qui concerne le marché n° 05-019, une estimation prévisionnelle du prix du marché supérieure à l'offre de la société Signature SA est sans incidence sur l'existence et l'évaluation du préjudice, dès lors qu'il est établi que le prix proposé par la société Signature SA était biaisé par les pratiques anticoncurrentielles alors mises en œuvre ;

16. Considérant que la circonstance que la société Sud-Ouest Signalisation, non membre de l'entente, ait proposé, pour le marché n° 05-019, un prix inférieur à la société Signalisation France, attributaire du marché, mais n'a pas été retenue, alors que le critère du prix n'était pas prépondérant, est sans incidence ;

17. Considérant que la société Signalisation France fait valoir que l'autorité de la concurrence a estimé que le surpris consécutif aux pratiques anticoncurrentielles est dans un ordre de grandeur de 5 % à 10 %, et qu'ainsi l'estimation de l'expert, soit 28 %, serait excessive ; que, toutefois, l'autorité de la concurrence, qui n'avait pas pour mission de déterminer un surpris précis par marché concerné, a seulement donné un ordre de grandeur à l'échelle d'une entente qui a concerné l'ensemble du territoire, et la circonstance que l'examen

d'une situation particulière révèle des surprix plus importants n'est pas de nature à révéler une erreur d'appréciation ;

18. Considérant qu'il résulte de ce qui précède que le département de la Manche est fondé à demander la condamnation de la société Signalisation France à lui payer la somme de 2.235.742 euros retenue par l'expert en réparation du préjudice subi du fait des pratiques anticoncurrentielles auxquelles elle s'est livrée dans le cadre d'un cartel ;

Sur les intérêts :

19. Considérant qu'en application de l'article 1153 du code civil, il y a lieu de mettre à la charge de la société Signalisation France le paiement d'intérêts à compter de la date d'enregistrement de la requête, soit le 16 février 2015, et non pas à compter de la survenance des dommages, comme le demande le département de la Manche ;

Sur les frais d'expertise :

20. Considérant qu'il y a lieu de mettre les frais d'expertise, taxés à hauteur de 16.069,52 euros par une ordonnance n° 1402286 du 7 mars 2016, à la charge définitive de la société Signalisation France ;

Sur les conclusions présentées au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative :

21. Considérant que les dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative font obstacle à ce que soit mise à la charge du département de la Manche, qui n'est pas la partie perdante dans la présente instance, la somme que la société Signalisation France demande au titre des frais exposés et non compris dans les dépens ; qu'il y a lieu, en revanche, de faire application de ces dispositions et de mettre à la charge de la société Signalisation France une somme de 1.500 euros au titre des frais exposés par le département de la Manche et non compris dans les dépens ;

DECIDE :

Article 1^{er} : La société Signalisation France est condamnée à verser au département de la Manche la somme de 2.235.742 euros. Cette somme portera intérêts au taux légal à compter du 16 février 2015.

Article 2 : Les frais d'expertise, taxés à un montant de 16.069,52 euros toutes taxes comprises, sont mis à la charge définitive de la société Signalisation France.

Article 3 : La société Signalisation France versera la somme de 1.500 euros au département de la Manche en application de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Article 4 : Le surplus des conclusions de la requête du département et les conclusions de la société Signalisation France tendant à l'application de l'article L. 761-1 du code de justice administrative sont rejetées.

Article 5 : Le présent jugement sera notifié au département de la Manche et à la société Signalisation France.

Délibéré après l'audience du 9 mars 2017, à laquelle siégeaient :

M. Guillou, président,
M. Berrivin, premier conseiller,
Mme Bonfils, premier conseiller,

Lu en audience publique le 6 avril 2017.

Le président-rapporteur,

Signé

H. GUILLOU

L'assesseur le plus ancien,

Signé

A. BERRIVIN

La greffière,

Signé

M. TRANQUILLE

La République mande et ordonne au préfet de la Manche 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 du présent jugement.

Pour expédition conforme,
la greffière,

M. Tranquille

N^{os} 1500948, 1501539, 1501040

RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

SOCIÉTÉ SIGNALISATION FRANCE

AU NOM DU PEUPLE FRANÇAIS

M. Hervé Guillou
Président-rapporteur

Le tribunal administratif de Caen

M. Michel Bonneu
Rapporteur public

(1^{ère} chambre)

Audience du 9 mars 2017

Lecture du 6 avril 2017

18-03-02-01-01

C

Vu la procédure suivante :

I. Par une requête enregistrée sous le n° 1500948 le 5 mai 2015 et un mémoire enregistré le 4 septembre 2015, la société Signalisation France, représentée par Me Buès, demande au tribunal :

1°) d'annuler les titres exécutoires n^{os} 1220-1 et 1241-1 émis à son encontre par le département de l'Orne, d'un montant de 2.240.000 euros ;

2°) de mettre à la charge du département de l'Orne la somme de 5.000 euros en application de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Elle soutient que :

- la créance dont se prévaut le département de l'Orne n'est pas fondée ;
- les titres exécutoires ne comportent aucune mention des nom, prénom et qualité de leur auteur ; il n'y a pas de signature de l'ordonnateur ; ils visent des dispositions qui ne sont plus en vigueur ; l'imputation budgétaire et comptable n'y est pas mentionnée ;

Par un mémoire en défense enregistré le 7 août 2015, le département de l'Orne conclut au rejet de la requête et demande au tribunal de mettre la somme de 5.000 euros à la charge de la société Signalisation France sur le fondement de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Il soutient qu'aucun des moyens n'est fondé.

II. Par une requête enregistrée sous le n° 1501040 le 19 mai 2015 et un mémoire, enregistré le 25 septembre 2015, la société Signalisation France, représentée par Me Buès, demande au tribunal :

1°) d'annuler la mise en demeure de payer, référencée 8428414811, fondée sur les titres exécutoires n^{os} 1220-1 et 1241-1 émis à son encontre par le département de l'Orne ;

2°) de mettre à la charge du département de l'Orne une somme de 5.000 euros en application de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Elle soutient que la mise en demeure est illégale du fait de l'illégalité des titres sur lesquels elle se fonde.

Par un mémoire en défense enregistré le 7 août 2015, le département de l'Orne conclut au rejet de la requête et demande au tribunal de mettre la somme de 5.000 euros à la charge de la société Signalisation France.

Il soutient que les moyens de la société Signalisation France ne sont pas fondés.

III. Par une requête enregistrée sous le n° 1501539 le 24 juillet 2015, la société Signalisation France, représentée par Me Buès, demande au tribunal :

1°) d'annuler le titre exécutoire n° 5775-1 émis par le département de l'Orne ayant pour objet la somme de 1.500 euros représentant les frais irrépétibles que la société signalisation a été condamnée à payer par l'ordonnance n° 1401086 du 26 février 2015 du tribunal administratif de Caen ;

2°) de mettre à la charge du département de l'Orne une somme de 5.000 euros en application de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Elle soutient que le titre exécutoire ne comporte aucune mention des nom, prénom et qualité de leur auteur ; il n'y a pas de signature de l'ordonnateur.

Par un mémoire en défense, enregistré le 18 septembre 2015, le département de l'Orne conclut au rejet de la requête et demande au tribunal de mettre la somme de 3.000 euros à la charge de la société Signalisation France.

Il soutient que les moyens de la société requérante ne sont pas fondés.

Vu les autres pièces des dossiers.

Vu :

- le code général des collectivités territoriales ;
- le 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. Guillou,
- les conclusions de M. Bonneu, rapporteur public,
- et les observations de Me Aymard de la Ferté-Sénectère, représentant la société Signalisation France, et de Me Fergon, représentant le département de l'Orne.

1. Considérant que, par une ordonnance n° 1401086 du 26 février 2015, le juge des référés du tribunal administratif de Caen a condamné la société Signalisation France à verser au département de l'Orne une provision de 2.240.000 euros sur le fondement des dispositions de l'article R. 541-1 du code de justice administrative et mis la somme de 1.500 euros à la charge de la société Signalisation France sur le fondement de l'article L. 761-1 du code de justice administrative ; que le département de l'Orne a émis à l'encontre de la société Signalisation France un premier titre exécutoire daté du 9 mars 2015, n° 1220-1, d'un montant de 2.240.000 euros, soit la provision prévue par l'ordonnance précitée ; que le 16 mars 2015 il a de nouveau émis un titre du même montant, ayant le même objet, numéroté 1241-1 ; que le département a émis, le 15 avril 2015, une mise en demeure de payer la même somme, cette mise en demeure se référant au titre n° 1241-1 ; qu'enfin il a émis un titre exécutoire n° 5775-1, ayant pour objet les frais irrépétibles que la société Signalisation France a été condamnée à payer par l'ordonnance du 26 février 2015 précitée ;

2. Considérant que la société Signalisation France, par sa requête n° 1500948, demande l'annulation des titres n° 1220-1 et n° 1241-1 précités, que par sa requête n° 1501040 elle demande l'annulation de la mise en demeure du 15 avril 2015 précitée et que, par sa requête n° 151539, elle demande l'annulation du titre exécutoire n° 5775-1 précité ; qu'il y a lieu de joindre ces trois requêtes, dont les objets sont connexes et qui ont fait l'objet d'une instruction commune ;

Sur la requête n° 1500948 :

3. Considérant, en premier lieu, que le titre n° 1241-1 a nécessairement retiré le premier titre, n° 1220-1, relatif à la même créance ; que la requête est donc irrecevable en tant qu'elle est dirigée contre le titre exécutoire n° 1220-1 ;

4. Considérant, en second lieu, que la société requérante fait valoir que le titre exécutoire n° 1241-1 ne comporte pas la mention des nom, prénom et qualité de son auteur, ni de signature de l'ordonnateur ; qu'il est en effet constant qu'y figure seulement la mention : « Pour le Président du Conseil général, le Vice-président délégué », et que n'y figure aucune signature de l'ordonnateur ;

5. Considérant qu'aux termes de l'article L. 1617-5 du code général des collectivités territoriales, dans sa rédaction alors applicable : « (...) 4° *Le titre de recettes individuel ou un extrait du titre de recettes collectif est adressé aux redevables sous pli simple (...) / En application de l'article 4 de la loi n° 2000-321 du 12 avril 2000 relative aux droits des citoyens dans leurs relations avec les administrations, le titre de recettes individuel ou l'extrait du titre de recettes collectif mentionne les nom, prénoms et qualité de la personne qui l'a émis ainsi que les voies et délais de recours. / Seul le bordereau de titres de recettes est signé pour être produit en cas de contestation (...)* » ; qu'il résulte de ces dispositions, d'une part, que le titre de recettes

individuel ou l'extrait du titre de recettes collectif adressé au redevable doit mentionner les nom, prénoms et qualité de la personne qu'il l'a émis et, d'autre part, qu'il appartient à l'autorité administrative de justifier en cas de contestation que le bordereau de titre de recettes comporte la signature de l'émetteur ; qu'en l'espèce le titre exécutoire n° 1241-1 en litige ne comporte ni le nom ni la signature de son auteur, et que le département n'apporte pas la preuve que ces mentions figuraient sur une partie du titre de recettes ; que le titre exécutoire attaqué est donc irrégulier et doit être annulé pour ce motif ;

Sur la requête n° 1501040 :

6. Considérant qu'il résulte de ce qui a été dit aux points 3 et 5 que le titre exécutoire n° 1241-1 émis par le département est illégal et que la mise en demeure de payer en litige, référencée 8428414811, ne pouvait se fonder sur le titre exécutoire n° 1220-1 ; qu'il en résulte que la mise en demeure de payer la somme de 2.240.000 euros qui est fondée sur ces deux titres est entachée d'illégalité et doit être annulée ;

Sur la requête n° 1501039 :

7. Considérant que le titre exécutoire n° 5775-1 en litige ne comporte ni le nom ni la signature de son auteur, et que le département n'apporte pas la preuve que ces mentions figuraient sur une partie du titre de recettes ; que le titre exécutoire attaqué est donc irrégulier et doit être annulé pour le même motif que celui retenu au point 5 ;

Sur les frais exposés et non compris dans les dépens :

8. Considérant qu'aux termes de l'article L. 761-1 du code de justice administrative : « *Dans toutes les instances, le juge condamne la partie tenue aux dépens ou, à défaut, la partie perdante, à payer à l'autre partie la somme qu'il détermine, au titre des frais exposés et non compris dans les dépens. Le juge tient compte de l'équité ou de la situation économique de la partie condamnée. Il peut, même d'office, pour des raisons tirées des mêmes considérations, dire qu'il n'y a pas lieu à cette condamnation.* » ; que ces dispositions font obstacle à ce qu'une somme soit versée au département de l'Orne, qui n'a pas la qualité de partie gagnante, au titre des frais exposés par cet organisme et non compris dans les dépens ; qu'il n'y a pas lieu, dans les circonstances de l'espèce, de mettre à la charge du département de l'Orne les sommes que demande la société Signalisation France au titre des frais exposés par elle et non compris dans les dépens ;

DECIDE :

Article 1^{er} : Les titres exécutoires n° 1241-1 et n° 5775-1 et la mise en demeure de payer référencée 8428414811 émis par le département de l'Orne sont annulés.

Article 2 : Le surplus des conclusions des parties est rejeté.

Article 3 : Le présent jugement sera notifié à la société Signalisation France et au département de l'Orne.

Délibéré après l'audience du 9 mars 2017, à laquelle siégeaient :

M. Guillou, président,
M. Berrivin, premier conseiller,
Mme Bonfils, premier conseiller,

Lu en audience publique le 6 avril 2017.

Le président-rapporteur,

Signé

H. GUILLOU

L'assesseur le plus ancien,

Signé

A. BERRIVIN

La greffière,

Signé

M. TRANQUILLE

La République mande et ordonne au préfet de l'Orne 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 du présent jugement.

Pour expédition conforme,
la greffière,

M. Tranquille