



Conclusions de Céline Arquié

**Rapporteur public de la 4^{ème} chambre
du tribunal administratif de Toulouse**

Contrat administratif

**Candidature d'une chambre d'agriculture pour l'exécution de prestations de service
hors du département dans lequel l'établissement a son siège**

**Affaire n° 1800241- Société X
Audience du 27 août 2020
Lecture du 10 septembre 2020**

Cette affaire tranche la question de l'articulation du principe de spécialité et de territorialité des chambres d'agriculture avec celui de leur accès à la commande publique dans le cadre des prestations de service qu'elles réalisent en complément de leur mission statutaire.

Le groupement conjoint composé des sociétés X et Y a candidaté et déposé une offre pour un marché public de service ayant pour objet la réalisation d'une prestation de cartographie des sols des zones de montagne du département de l'Aveyron pour une durée de 25 mois et un montant estimé de 280 000 euros HT, publié le 7 juin 2017 par une délégation du Centre national de recherche scientifique (CNRS).

Toutefois, la société X a été informée par une lettre du 19 septembre 2017 du rejet de son offre et de son classement en deuxième position sur deux offres analysées.

Le marché a été signé le 16 octobre 2017 avec un groupement constitué de la chambre d'agriculture du département de la Nièvre, mandataire du groupement, des sociétés B, C et d'un bureau d'études. L'avis d'attribution du marché a été publié le 22 novembre 2017 au journal officiel de l'Union européenne.

La société X a introduit le 17 janvier 2018 un référé visant à la suspension de l'exécution de ce marché, rejeté par une ordonnance du 22 janvier 2018 du juge des référés de votre Tribunal pour défaut d'urgence.

Par l'affaire qui vient d'être appelée, la société X conteste la validité de ce contrat et en demande l'annulation.

Le marché ayant été conclu postérieurement au 4 avril 2014 et la société contestant la validité d'un contrat, vous appliquerez les principes issus de la décision *département Tarn et Garonne du 4 avril 2014 n° 358994*, au terme de laquelle il vous appartient de vérifier que l'auteur du

recours se prévaut d'un intérêt susceptible d'être lésé de façon suffisamment directe et certaine et que les irrégularités qu'il critique sont de celles qu'il peut utilement invoquer. Si vous constatez l'existence de vices entachant la validité du contrat, vous devez alors en apprécier l'importance et les conséquences. Après avoir pris en considération la nature de ces vices, il vous appartient soit de décider que la poursuite de l'exécution du contrat est possible, soit d'inviter les parties à prendre des mesures de régularisation dans un délai que vous fixez, sauf à résilier ou résoudre le contrat. En présence d'irrégularités qui ne peuvent être couvertes par une mesure de régularisation et qui ne permettent pas la poursuite de l'exécution du contrat, il vous revient de prononcer, le cas échéant avec un effet différé, après avoir vérifié que votre décision ne portera pas une atteinte excessive à l'intérêt général, soit la résiliation du contrat, soit, si le contrat a un contenu illicite ou s'il se trouve affecté d'un vice de consentement ou de tout autre vice d'une particulière gravité que vous devez relever d'office, l'annulation totale ou partielle de celui-ci.

Cette entreprise a intérêt à introduire son action puisque le manquement qu'elle invoque consiste à avoir retenu irrégulièrement l'attributaire, ce qui est susceptible de l'avoir lésée, quel que soit le rang de classement de son offre. Voyez *CE 3 octobre 2012, sté Déménagements Le Gars – Hauts-de-Seine Déménagements*, n° 360952

En l'espèce, la société X demande l'annulation de la procédure de passation du marché au motif que la candidature du groupement attributaire est irrégulière. Elle soutient en particulier que la participation de la chambre départementale de l'agriculture de la Nièvre est irrégulière et que les avantages retirés par le groupement du fait de cette participation ont eu une influence sur le prix des prestations proposées en faussant le libre jeu de la concurrence.

En application des dispositions de l'article L 510-1 du code rural et de la pêche maritime, les chambres d'agriculture sont des établissements publics placés sous la tutelle de l'Etat et administrés par des élus représentant l'activité agricole, les groupements professionnels agricoles et les propriétaires forestiers.

Ainsi que le fait valoir le CNRS en défense « *aucun texte ni aucun principe n'interdit, en raison de sa nature, à une personne publique, de se porter candidate à l'attribution d'un marché public ou d'un contrat de délégation de service public. Aussi la personne qui envisage de conclure un contrat dont la passation est soumise à des obligations de publicité et de mise en concurrence ne peut elle refuser par principe d'admettre à concourir une personne publique* », voyez *CE avis du 8 novembre 2000, sté Jean louis Bernard consultants* n° 222 208.

Lorsque le candidat est une personne morale de droit public comme en l'espèce, il incombe au pouvoir adjudicateur de vérifier que l'exécution du contrat en cause entre dans le champ de sa compétence et, s'il s'agit d'un établissement public, ne méconnaît pas le principe de spécialité auquel il est tenu *CE, 18 septembre 2015, Association de gestion du conservatoire national des arts et métiers des pays de la Loire et autres*, n° 390041, B

La société X soutient justement que la chambre d'agriculture du département de la Nièvre ne pouvait se porter candidate à un marché public exécuté hors du département dans lequel elle a son siège et dont l'objet ne s'inscrit pas dans le prolongement de ses missions statutaires sans méconnaître le principe de spécialité des établissements publics.

Le principe de spécialité signifie que la personne morale, dont la création a été justifiée par la mission qui lui a été confiée, n'a pas de compétence générale au-delà de cette mission. Ainsi il

n'appartient pas à l'établissement d'entreprendre des activités extérieures à cette mission ou de s'immiscer dans de telles activités.

La jurisprudence comporte de nombreux exemples d'activités jugées étrangères aux missions de certains établissements publics, telle que l'exploitation d'un cinéma par un bureau de bienfaisance (*13 décembre 1939, Séguinaud*), l'exploitation d'un service de distribution d'eau par un syndicat de communes qui n'avait été créé que pour en étudier le projet (*23 octobre 1985, Cne de Blaye-les-Mines*) ou encore la maîtrise d'œuvre d'une opération de construction d'un "foyer de jeunes" par une chambre d'agriculture (*28 sept 1984, Conseil régional de l'ordre des architectes de Bourgogne*).

Le principe de spécialité qui régit les établissements publics leur interdit d'exercer des activités étrangères à leur mission, sauf si ces activités en constituent le complément normal et si elles sont directement utiles à l'établissement », *CE 9 novembre 2018, Chambre de commerce et d'industrie France, n° 412562*. Par ailleurs, un établissement public ne méconnaît pas le principe de spécialité en candidatant à un marché dont l'objet constitue un complément normal de sa mission statutaire *CE, 18 septembre 2015, Association de gestion du conservatoire national des arts et métiers des pays de la Loire et autres, n° 390041, B*

Les chambres d'agriculture ne peuvent donc se livrer à des activités excédant le cadre des missions qui leur ont été assignées par la réglementation, mais ce principe est étendu par la jurisprudence à des activités annexes ou accessoires à la double condition :

- qu'elles soient techniquement et commercialement le complément de la mission statutaire principale ou au moins connexe à ces activités ;
- qu'elles soient d'intérêt général et utiles à l'établissement considéré *CE - Avis n° 356089 du 7 juillet 1994 - Diversification des activités d'EDF/GDF*

Qu'en est en l'espèce ?

Le réseau des chambres d'agriculture, comporte trois échelons d'organisation : au niveau national, l'Assemblée permanente des chambres d'agriculture (APCA), au niveau régional, 13 chambres, qui ont principalement un rôle d'orientation, de coordination et de structuration du réseau et, au niveau local, 91 chambres départementales ou interdépartementales, qui disposent de plusieurs centaines d'antennes sans personnalité morale. S'y ajoutent neuf organismes inter-établissements du réseau (OIER), qui ont des missions spécialisées s'exerçant dans le ressort de plusieurs chambres d'agriculture

La loi du 13 octobre 2014 d'avenir pour l'agriculture, l'alimentation et la forêt impose par ailleurs aux chambres des missions nouvelles, notamment de contribuer au développement durable des territoires et des entreprises agricoles.

Les missions statutaires des chambres d'agriculture sont définies à l'article L 510-1 et L 511-3 et suivants du code rural et de la pêche maritime.

L'article L 510-1 de ce code dispose que: « (...) le réseau des chambres d'agriculture et, en son sein, chaque établissement contribue à l'amélioration de la performance économique, sociale et environnementale des exploitations agricoles et de leurs filières et accompagnent, dans les territoires, la démarche entrepreneuriale et responsable des agriculteurs ainsi que la création d'entreprises et le développement de l'emploi. Les établissements qui composent le réseau des chambres d'agriculture ont, dans le respect de leurs compétences respectives, une fonction de représentation des intérêts de l'agriculture auprès des pouvoirs publics et des

collectivités territoriales. Ils contribuent, par les services qu'ils mettent en place, au développement durable des territoires ruraux et des entreprises agricoles, ainsi qu'à la préservation et à la valorisation des ressources naturelles, à la réduction de l'utilisation des produits phytopharmaceutiques et à la lutte contre le changement climatique. (...) »

Son article L 511-3 précise quant à lui que : « *elles (les CA) remplissent les missions suivantes :*

- elles assurent l'élaboration de la partie départementale du programme régional de développement agricole et rural ; -elles contribuent à l'animation et au développement des territoires ruraux ; -elles participent à la définition du projet agricole élaboré par le représentant de l'Etat dans le département mentionné à l'article L. 313-1 ;

- elles sont associées, en application de l'article L. 132-7 du code de l'urbanisme, à l'élaboration des schémas de cohérence territoriale, des schémas de secteur et des plans locaux d'urbanisme ; -elles peuvent être consultées, dans leur champ de compétences, par les collectivités territoriales, au cours de l'élaboration de leurs projets de développement économique. Dans le domaine de la forêt, elles exercent leurs compétences conformément à l'article L. 322-1 du code forestier. Les chambres départementales d'agriculture sont appelées par l'autorité administrative à grouper, coordonner, codifier les coutumes et usages locaux à caractère agricole qui servent ordinairement de base aux décisions judiciaires. Les usages codifiés sont soumis à l'approbation des départements.

Par ailleurs, l'article L 511-4 indique que « *Dans le cadre de sa mission d'animation et de développement des territoires ruraux la chambre départementale d'agriculture : 1° Elabore et met en œuvre, seule ou conjointement avec d'autres établissements du réseau, des programmes d'intérêt général regroupant les actions et les financements concourant à un même objectif. Les services rendus par la chambre aux entreprises agricoles sont retracés dans ces programmes ; 2° Crée et gère un centre de formalités des entreprises compétent pour les personnes exerçant à titre principal des activités agricoles et leur apporte tous conseils utiles pour leur développement. Les conditions dans lesquelles la chambre d'agriculture conserve et utilise les informations recueillies dans l'exercice de cette mission sont déterminées par décret ; 3° Peut remplir, par délégation de l'Etat et dans des conditions fixées par décret, des tâches de collecte, de traitement et de conservation des données individuelles relatives aux exploitations agricoles aux fins de simplifier les procédures administratives qui leur sont applicables ; 4° Assure une mission de service public liée à la politique d'installation pour le compte de l'Etat, dont les modalités sont définies par décret. En Corse, cette mission est confiée à l'établissement mentionné à l'article L. 112-11 ; 5° Contribue à l'amélioration de l'accès des femmes au statut d'exploitante, par la mise en place d'actions et la diffusion d'informations spécifiques. »*

L'article L 514-2 indique également que : « *- Les chambres d'agriculture peuvent, dans leur circonscription, réaliser des actions d'intérêt général relevant de leurs champs de compétence, créer ou subventionner tous établissements, institutions ou services d'utilité agricole, toutes entreprises collectives d'intérêt agricole. Les chambres d'agriculture peuvent passer, dans les limites de leurs compétences, des conventions avec l'Etat et les collectivités territoriales, ainsi que les établissements publics qui leur sont rattachés, pour intervenir dans les domaines agricole, forestier et rural. Les chambres d'agriculture peuvent se concerter avec les autres chambres consulaires en vue de créer ou subventionner des œuvres ou entreprises collectives présentant un intérêt commun. »*

Enfin l'article D 511-72 du même code liste les recettes qui alimentent le budget des chambres d'agriculture, au nombre desquelles figurent les taxes, droits ou primes en rémunération des services qu'elles rendent.

Le code rural distingue ainsi trois types de missions attribuées aux chambres d'agriculture : celles de service public, celles d'intérêt général et celles consistant à réaliser des prestations de service, et cela dans les différents domaines agricoles que nous avons cités.

L'activité rémunérée est une activité accessoire à caractère commercial venant en complément des missions d'intérêt général ou de service public, telles que définies par le code rural et de la pêche maritime mais aussi par le code forestier.

Il peut y avoir des prestations rémunérées si ces prestations sont techniquement et commercialement le complément de (ou connexe à) la mission statutaire principale, qu'elle soit d'intérêt général et utile à la chambre d'agriculture considérée. La constitution d'un référentiel pédologique permettant de connaître la composition du sol et du sous-sol d'un territoire donné et par la même, permettant une meilleure connaissance des sols agricoles n'est pas étrangère aux intérêts agricoles défendus par la chambre d'agriculture et constitue à notre sens un complément normal de la mission statutaire d'une chambre d'agriculture entrant dans son champ de compétence matérielle.

Demeure la question du respect du principe de territorialité. S'il résulte des dispositions que nous avons indiquées que les missions d'intérêt général et de service public doivent être réalisées dans la limite territoriale des chambres d'agriculture, il ne nous semble pas que cette obligation doive être étendue aux prestations rémunérées.

Dans son avis n° 324156 et 324232 du 10 juillet 2009 - *Institut Pasteur de Lille c/ Département de l'Aisne et Ministre de la santé et des sports* relatif il est vrai à une collectivité territoriale dans le cadre d'une réponse à un appel d'offre pour l'attribution d'un marché ayant pour objet les prélèvements et analyses sanitaires des eaux pour les DDASs du Nord et du Pas de Calais auquel a répondu le conseil général de l'Aisne, c'est-à-dire en dehors de ses limites territoriales, le principe de territorialité n'a pas fait obstacle à la reconnaissance du caractère licite de cette prestation. Il a également été considéré que la simple candidature d'une personne publique, dans le respect des règles de la concurrence, à l'attribution d'un marché public, n'est pas subordonnée à une carence de l'initiative privée, ni à l'existence d'un intérêt public dans la zone considérée.

Vous devrez appliquer ces principes aux chambres départementales d'agriculture, et estimer qu'elles peuvent agir dans n'importe quel département pour ce qui relève du champ des services industriels et commerciaux. Estimer le contraire serait par ailleurs selon nous contraire à la jurisprudence, notamment européenne, sur la notion d'opérateur économique et de liberté de concurrence.

La société X soutient ensuite que le signataire du marché, à savoir le président de la chambre d'agriculture de la Nièvre, n'avait pas compétence pour ce faire.

Toutefois, en application des dispositions de l'article D 511-54-1 du code rural et de la pêche maritime qui autorise la session à déléguer au bureau notamment les attributions mentionnées au 10° relative aux modalités de tarification de prestations de services rendues par l'établissement, la chambre d'agriculture du département de la Nièvre a délégué au bureau pendant l'année civile 2017, si nécessaire durant l'intervalle des sessions, les prérogatives du 10°

Vous écarterez par conséquent ce moyen qui manque en fait.

La société soutient ensuite qu'il appartenait au pouvoir adjudicateur de procéder à la vérification de la capacité des soumissionnaires à s'engager à son égard en application de l'article 55 du décret du 25 mars 2016.

Mais vous ne ferez pas droit à son argumentation dès lors que cet article concerne la vérification, par l'acheteur, de la complétude du dossier de candidature et la vérification de l'aptitude des candidats à exercer l'activité professionnelle, de leur capacité économique et financières et de leurs capacités techniques et professionnelles, qui ainsi que nous venons de le voir était licite ainsi que la vérification d'une interdiction de soumissionner telle que limitativement énumérées à l'article 45 de l'ordonnance du 23 juillet 2015, sans lien avec la situation qui nous occupe.

La société soulève ensuite un moyen plus délicat.

Elle soutient que l'offre du groupement n'a pas pris en compte l'ensemble des coûts directs et indirects des prestations nécessaires à la réalisation du marché, ce inclus le coût des prestations exécutées par la chambre d'agriculture de la Nièvre de sorte que son montant est très nettement inférieur à l'estimation de la valeur du marché mentionnée dans l'avis d'appel public à la concurrence et que les principes de libre concurrence et d'égal accès aux marchés publics ont été méconnus.

Nous l'avons dit, une fois la candidature d'une personne publique à un marché public admise, son offre ne doit pas fausser les conditions de la concurrence et les deux conditions à remplir sont que le prix proposé doit prendre en compte l'ensemble des coûts directs et indirects concourant à la formation du prix de la prestation objet du contrat. Il ne faut pas qu'elle ait bénéficié, pour déterminer ce prix, d'un avantage découlant des ressources ou moyens qui lui sont attribués au titre de sa mission de service public. Par ailleurs, la personne publique doit pouvoir, si nécessaire, justifier les documents comptables ou tout autre moyen d'information approprié (CE avis du 8 novembre 2000, *ste Jean louis Bernard consultants n° 222 208 déjà cité.*)

La décision récente *CE 14 juin 2019 société vinci construction maritime et fluvial n° 411444* donne par ailleurs au pouvoir adjudicateur le mode d'emploi de ces principes : « *lorsque le prix de l'offre d'une collectivité territoriale est nettement inférieur à ceux des offres des autres candidats, il appartient au pouvoir adjudicateur de s'assurer, en demandant la production des documents nécessaires, que l'ensemble des coûts directs et indirects a été pris en compte pour fixer ce prix, afin que ne soient pas faussées les conditions de la concurrence. Si l'offre de la collectivité est retenue et si le prix de l'offre est contesté dans le cadre d'un recours formé par un tiers, il appartient au juge administratif de vérifier que le pouvoir adjudicateur ne s'est pas fondé, pour retenir l'offre de la collectivité, sur un prix manifestement sous-estimé au regard de l'ensemble des coûts exposés et au vu des documents communiqués par la collectivité candidate.* »

Dans notre espèce, le montant de l'offre de base proposé par la société X est de 242 100 euros HT et celui proposé par le groupement attributaire de 233 639 euros soit une différence de 3,6%.

Le prix proposé par la société X incluant les variantes est de 292 100 euros HT et celui proposé par le groupement A, B, C de 251 628 euros soit une différence de 16%.

Il ne sous semble pas à ce stade que l'offre du groupement attributaire puisse être regardée comme nettement inférieure à celle de la société X. Au demeurant, les éléments qui ont été transmis par la chambre d'agriculture relatifs à la fiche de paye du mois de décembre 2016 du pédologue, qui a servi de base au calcul du montant de 380 euros HT défini comme coût de journée dans l'appel d'offre, et le décompte par tache et pour chaque membre du groupement des jours prévus et des coûts prévus pour la réalisation de la mission ne nous semble ni anormalement bas, ni comme ayant méconnu les principes que nous avons rappelés ci-dessus.

Au surplus, vous noterez que le règlement de consultation prévoit que la valeur technique de l'offre est pondérée à 70% et que le groupement composé de la chambre d'agriculture a bénéficié à ce titre de 64 points contre 60 point pour la société X. Le critère prix pour sa part n'était pondéré qu'à 30%, le groupement composé de la chambre d'agriculture a bénéficié à ce titre de 30 points alors que la société X conseil a bénéficié de 25,85 points. Le groupement attributaire a ainsi été classé 1er avec un total de 94 points et la société X seconde avec un total de 85,85 points. Les offres ont ainsi été départagées principalement par le critère technique et non le critère prix

La société X conseil soutient également que Mme G, ingénieur dont le bureau d'études GG est membre du groupement attributaire, a été amenée, dans le cadre de ses fonctions au sein de l'établissement public VS, à connaître et analyser les offres déposées par la société X notamment dans le cadre d'un appel d'offres semblable lancé en 2015 et que cette irrégularité porte atteinte à la liberté d'accès à la commande publique et au principe d'égalité de traitement des candidats.

Toutefois, la circonstance, à la supposée établie, que Mme G ait examiné l'offre de la société X en 2015 dans le cadre d'une procédure lancée par un autre pouvoir adjudicateur, alors que ce n'est pas elle qui a analysé les offres pour le compte du CNRS, n'est pas en elle-même de nature à entacher la procédure d'irrégularité.

Si la société X soutient également que M. P aurait une connaissance précise des règles de fonctionnement interne du pouvoir adjudicateur et a pu bénéficier d'informations privilégiées, et en conséquence influencer les contenu de l'offre du groupement dont il est membre, il ne résulte pas de l'instruction que l'intéressé, membre associé au laboratoire GEOLAB de géographie physique et environnementale de Clermont-Ferrand, qui exerce dans un autre service et dans une autre région, ait pu bénéficier d'informations confidentielles lui apportant un avantage de nature à fausser la concurrence.

Il résulte de tout ce qui précède qu'en l'absence de vices entachant la validité du contrat, vous rejetterez les conclusions de la société X à fin d'invalidation du marché signé par le CNRS avec les sociétés A, B, et C.

PCMNC
Rejet de la requête.