

## ■ Décisions du Conseil d'Etat

Section du contentieux - 7ème et 2ème sous-sections réunies

Séance du 1er mars 2006 - Lecture du 3 mars 2006

No 287960, 287964, 288809

[http://www.conseil-etat.fr/ce/jurispd/index\\_ac\\_ld0608.shtml#](http://www.conseil-etat.fr/ce/jurispd/index_ac_ld0608.shtml#)

SOCIETE FRANCOIS-CHARLES OBERTHUR FIDUCIAIRE  
MINISTRE D'ETAT, MINISTRE DE L'INTERIEUR ET DE L'AMENAGEMENT DU  
TERRITOIRE

Vu, 1°), sous le n° 287960, la requête sommaire et le mémoire complémentaire, enregistrés les 9 et 23 décembre 2005 au secrétariat du contentieux du Conseil d'Etat, présentés pour la SOCIETE FRANCOIS-CHARLES OBERTHUR FIDUCIAIRE, dont le siège social est 102, boulevard Malesherbes à Paris (75017) ; la SOCIETE FRANCOIS-CHARLES OBERTHUR FIDUCIAIRE demande au Conseil d'Etat :

1°) d'annuler l'ordonnance du 23 novembre 2005 par laquelle le juge des référés du tribunal administratif de Paris a, sur le fondement de l'article L. 521-1 du code de justice administrative, prononcé la suspension de l'exécution des décisions du ministre de l'intérieur de ne pas retenir l'offre de l'Imprimerie nationale pour l'attribution du marché de fourniture de passeports électroniques sécurisés et de systèmes de suivi et de gestion de clefs et de choisir une autre offre et une autre entreprise ;

2°) statuant comme juge des référés, de rejeter la demande présentée par le comité central d'entreprise de l'Imprimerie nationale devant le tribunal administratif de Paris ;

3°) de mettre la somme de 5 000 euros à la charge du comité central d'entreprise de l'Imprimerie nationale au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative ;

Vu, 2°), sous le n° 287964, le recours sommaire et le mémoire complémentaire, enregistrés les 9 et 22 décembre 2005 au secrétariat du contentieux du Conseil d'Etat, présentés par le MINISTRE D'ETAT, MINISTRE DE L'INTERIEUR ET DE L'AMENAGEMENT DU TERRITOIRE ; le MINISTRE D'ETAT, MINISTRE DE L'INTERIEUR ET DE L'AMENAGEMENT DU TERRITOIRE demande au Conseil d'Etat d'annuler l'ordonnance du 23 novembre 2005 par laquelle le juge des référés du tribunal administratif de Paris a, sur le fondement de l'article L. 521-1 du code de justice administrative, prononcé la suspension de l'exécution de ses décisions de ne pas retenir l'offre de l'Imprimerie nationale pour l'attribution du marché de fourniture de passeports électroniques sécurisés et de systèmes de suivi et de gestion de clefs, et de choisir une autre offre et une autre entreprise ;

Vu, 3°), sous le n° 288809, le recours, enregistré le 6 janvier 2006 au secrétariat du contentieux du Conseil d'Etat, présenté par le MINISTRE D'ETAT, MINISTRE DE

L'INTERIEUR ET DE L'AMENAGEMENT DU TERRITOIRE ; le MINISTRE D'ETAT, MINISTRE DE L'INTERIEUR ET DE L'AMENAGEMENT DU TERRITOIRE demande au Conseil d'Etat d'annuler l'ordonnance du 19 décembre 2005 par laquelle le juge des référés du tribunal administratif de Paris a, sur le fondement de l'article L 521-4 du code de justice administrative, rejeté sa demande tendant à ce qu'il soit mis fin aux mesures de suspension ordonnées par son ordonnance en date du 23 novembre 2005 ;

Vu les autres pièces des dossiers ;

Vu la note en délibéré présentée le 2 mars 2006 pour le MINISTRE D'ETAT, MINISTRE DE L'INTERIEUR ET DE L'AMENAGEMENT DU TERRITOIRE ;

Vu le code des marchés publics ;

Vu le code du travail ;

Vu la loi n° 93-1419 du 31 décembre 1993 ;

Vu le code de justice administrative ;

Après avoir entendu en séance publique :

- le rapport de Mme Nathalie Escaut, Maître des Requêtes,

- les observations de la SCP Richard, avocat de la SOCIETE FRANCOIS CHARLES OBERTHUR FIDUCIAIRE, de la SCP Vier, Barthélemy, Matuchansky, avocat du MINISTRE D'ETAT, MINISTRE DE L'INTERIEUR ET DE L'AMENAGEMENT DU TERRITOIRE, de la SCP Piwnica, Molinié, avocat du comité central d'entreprise de l'Imprimerie nationale et de l'association Sang d'encre et de la SCP Baraduc, Duhamel, avocat de l'Imprimerie nationale,

- les conclusions de M. Nicolas Boulouis, Commissaire du gouvernement ;

Considérant que la requête numéro 287960 et le recours numéro 287964 présentés respectivement par la SOCIETE FRANCOIS-CHARLES OBERTHUR FIDUCIAIRE et par le MINISTRE D'ETAT, MINISTRE DE L'INTERIEUR ET DE L'AMENAGEMENT DU TERRITOIRE sont dirigés contre la même ordonnance du juge des référés du tribunal administratif de Paris en date du 23 novembre 2005 ; que le recours numéro 288809 présenté par le MINISTRE D'ETAT, MINISTRE DE L'INTERIEUR ET DE L'AMENAGEMENT DU TERRITOIRE est dirigé contre l'ordonnance du juge des référés du tribunal administratif de Paris en date du 19 décembre 2005 rejetant sa demande tendant à ce qu'il soit mis fin aux mesures de suspension prononcées par l'ordonnance du 23 novembre 2005 ; qu'il y a lieu de les joindre pour statuer par une seule décision ;

Considérant qu'il ressort des pièces du dossier soumis au juge des référés que le MINISTRE D'ETAT, MINISTRE DE L'INTERIEUR ET DE L'AMENAGEMENT DU TERRITOIRE a lancé une consultation, sur le fondement de l'article 3-7° du code des marchés publics, auprès

de la SOCIETE FRANCOIS-CHARLES OBERTHUR FIDUCIAIRE, de la société Thales Security Systems et de l'Imprimerie nationale pour la passation d'un contrat portant sur la fourniture de passeports électroniques sécurisés et de systèmes de suivi et de gestion de clefs ; que le ministre a rejeté les offres de l'Imprimerie nationale et de la société Thales Security Systems par deux décisions en date respectivement des 27 septembre et 4 octobre 2005 ; que, saisi par le comité central d'entreprise de l'Imprimerie nationale sur le fondement des dispositions de l'article L. 521-1 du code de justice administrative, le juge des référés du tribunal administratif de Paris a, par une ordonnance en date du 23 novembre 2005, ordonné la suspension des décisions du MINISTRE D'ETAT, MINISTRE DE L'INTERIEUR ET DE L'AMENAGEMENT DU TERRITOIRE de ne pas retenir l'offre de l'Imprimerie nationale et de choisir une autre offre que la sienne ; que la SOCIETE FRANCOIS-CHARLES OBERTHUR FIDUCIAIRE et le MINISTRE D'ETAT, MINISTRE DE L'INTERIEUR ET DE L'AMENAGEMENT DU TERRITOIRE se pourvoient en cassation contre cette ordonnance ; que par une seconde ordonnance en date du 19 décembre 2005, le juge des référés a rejeté la demande du MINISTRE D'ETAT, MINISTRE DE L'INTERIEUR ET DE L'AMENAGEMENT DU TERRITOIRE tendant, sur le fondement des dispositions de l'article L. 521-4 du code de justice administrative, à ce qu'il soit mis fin aux mesures de suspension prononcées par l'ordonnance du 23 novembre 2005 ; que le MINISTRE D'ETAT, MINISTRE DE L'INTERIEUR ET DE L'AMENAGEMENT DU TERRITOIRE se pourvoit en cassation contre cette ordonnance ;

Sur les conclusions tendant à l'annulation de l'ordonnance du 23 novembre 2005 :

Considérant qu'aux termes du premier alinéa de l'article L. 521-1 du code de justice administrative : " Quand une décision administrative, même de rejet, fait l'objet d'une requête en annulation ou en réformation, le juge des référés, saisi d'une demande en ce sens, peut ordonner la suspension de l'exécution de cette décision, ou de certains de ses effets, lorsque l'urgence le justifie et qu'il est fait état d'un moyen propre à créer, en l'état de l'instruction, un doute sérieux quant à la légalité de la décision" ;

En ce qui concerne l'intervention de l'association Sang d'encre :

Considérant qu'en jugeant que l'association Sang d'encre avait intérêt à la suspension des actes attaqués, le juge des référés a suffisamment motivé sa décision ;

En ce qui concerne la recevabilité de la demande du comité central d'entreprise de l'Imprimerie nationale :

Considérant que le fait qu'une demande de suspension des décisions du MINISTRE D'ETAT, MINISTRE DE L'INTERIEUR ET DE L'AMENAGEMENT DU TERRITOIRE de ne pas retenir l'offre de l'Imprimerie nationale et de choisir une autre offre que la sienne, ait déjà été présentée par des syndicats et rejetée par une ordonnance du juge des référés du tribunal administratif de Paris n'interdisait pas au comité central d'entreprise de l'Imprimerie nationale, qui dispose d'une personnalité juridique propre en application des dispositions de l'article L. 435-1 du code du travail, de former une demande de suspension tendant aux mêmes fins ;

Considérant qu'un comité central d'entreprise a qualité pour déférer au juge de l'excès de pouvoir, notamment, les mesures qui sont de nature à affecter les conditions d'emploi et de travail du personnel de l'entreprise ; qu'ainsi en jugeant, pour retenir l'intérêt à agir du comité central d'entreprise de l'Imprimerie nationale, que l'exécution des décisions attaquées était de

nature à "affecter de façon suffisamment directe et certaine l'emploi et, en particulier, celui de tout ou partie des vingt-cinq personnes en congé de reclassement", le juge des référés, dont la décision est suffisamment motivée et dont l'appréciation souveraine de la mise en oeuvre de ce critère ne peut être critiquée en cassation, n'a pas commis d'erreur de droit ; que si, pour écarter la fin de non-recevoir opposée à la demande du comité central d'entreprise, le juge des référés s'est aussi fondé sur le fait que l'exécution des décisions attaquées portait atteinte au statut et aux prérogatives que l'Imprimerie nationale tient de l'article 2 de la loi du 31 décembre 1993, ce motif est en tout état de cause surabondant ;

Considérant que la décision par laquelle le ministre a rejeté l'offre de l'Imprimerie nationale et celle par laquelle il a décidé de retenir une autre offre sont des décisions faisant grief qui sont détachables de la procédure de passation du contrat en litige ; que par suite, en admettant la recevabilité de la demande de suspension dirigée contre ces deux décisions, le juge des référés n'a pas commis d'erreur de droit ;

En ce qui concerne l'urgence :

Considérant qu'il appartient au juge des référés, afin, notamment, de mettre le juge de cassation en mesure d'exercer son contrôle, de faire apparaître les raisons de droit et de fait pour lesquelles soit il considère que l'urgence justifie la suspension de l'acte attaqué, soit il estime qu'elle ne la justifie pas ; que le respect de cette exigence s'apprécie, toutefois, au regard des justifications apportées dans la demande et de l'argumentation présentée en défense ; que d'une part, en jugeant que " l'exécution des décisions précitées affecterait la situation économique et financière de l'Imprimerie nationale et rendrait plus difficile la réalisation de son plan de redressement ; qu'elle affecterait également l'emploi, et, notamment, à court terme, celui de tout ou partie des 25 personnes en congé de reclassement", le juge a suffisamment motivé sa décision quant à l'urgence de la suspension des décisions attaquées au regard de la situation de l'Imprimerie nationale ; que, d'autre part, en ajoutant " qu'il n'est pas établi que la suspension demandée, qui ne fait pas obstacle à un autre montage juridique où l'Imprimerie nationale ferait appel à la sous-traitance privée pour certaines opérations, porterait atteinte ou retarderait notablement la réalisation desdits passeports", le juge des référés a suffisamment motivé sa décision en ce qui concerne la prise en considération de l'intérêt public s'attachant à une réalisation rapide des passeports sécurisés ; qu'en ne répondant pas à l'argumentation tirée de ce que l'urgence n'était pas constituée dès lors que la suspension des décisions attaquées risquait de remettre en cause l'accord donné par la Commission européenne au versement d'une aide par l'Etat à l'Imprimerie nationale, le juge des référés, qui n'avait pas à répondre à tous les arguments soulevés devant lui, n'a commis aucune irrégularité ;

Considérant qu'en relevant, pour retenir que la condition d'urgence posée à l'article L. 521-1 du code de justice administrative était remplie, que l'exécution des décisions attaquées de ne pas retenir l'offre de l'Imprimerie nationale et de choisir une autre entreprise emportait des conséquences graves sur la situation économique et financière de l'Imprimerie nationale et sur l'emploi de ses salariés alors que la suspension de l'exécution de ces décisions ne portait pas atteinte à l'intérêt public lié à la réalisation des passeports sécurisés qui pouvait être confiée à l'Imprimerie nationale, le juge des référés s'est livré à une appréciation souveraine des faits sans les dénaturer et sans commettre d'erreur de droit ;

En ce qui concerne le moyen de nature à créer un doute sérieux sur la légalité des décisions attaquées :

Considérant qu'aux termes de l'article 2 de la loi du 31 décembre 1993 relative à l'Imprimerie nationale, cette dernière " est seule autorisée à réaliser les documents déclarés secrets ou dont l'exécution doit s'accompagner de mesures particulières de sécurité, et notamment les titres d'identité, passeports, visas et autres documents administratifs et d'état civil comportant des éléments spécifiques de sécurité destinés à empêcher les falsifications et les contrefaçons" ;

Considérant qu'il ressort des pièces du dossier soumis au juge des référés que le contrat en litige portait sur la fourniture du composant électronique permettant de stocker sous forme numérique les données relatives au titulaire du passeport, sur la fourniture du livret vierge, sur la personnalisation du passeport électronique, c'est à dire la prestation consistant à remplir l'imprimé avec les informations relatives au titulaire du passeport et "à activer les sécurités logicielles" du composant électronique et enfin sur la distribution des passeports personnalisés ; que, nonobstant le fait que, par une convention conclue le 12 août 2005 avec l'Imprimerie nationale, le MINISTRE D'ETAT, MINISTRE DE L'INTERIEUR ET DE L'AMENAGEMENT DU TERRITOIRE a réservé à l'Imprimerie nationale la fourniture des livrets vierges des passeports au titulaire du marché, le juge des référés, eu égard à l'office que lui attribuent les articles L. 511-1 et L. 521-1 du code de justice administrative, a pu, sans commettre d'erreur de droit, retenir, en l'état de l'instruction, comme de nature à créer un doute sérieux sur la légalité des décisions attaquées du ministre le moyen tiré de la violation du champ d'application du monopole conféré à l'Imprimerie nationale par les dispositions précitées de l'article 2 de la loi du 31 décembre 1993, qui, contrairement à ce que soutient la SOCIETE FRANCOIS-CHARLES OBERTHUR FIDUCIAIRE, sont d'application immédiate ;

Considérant qu'il résulte de tout ce qui précède que la SOCIETE FRANCOIS-CHARLES OBERTHUR FIDUCIAIRE et le MINISTRE D'ETAT, MINISTRE DE L'INTERIEUR ET DE L'AMENAGEMENT DU TERRITOIRE ne sont pas fondés à demander l'annulation de l'ordonnance attaquée en date du 23 novembre 2005 ;

Sur les conclusions tendant à l'annulation de l'ordonnance du 19 décembre 2005 :

Considérant qu'aux termes de l'article L. 521-4 du code de justice administrative : " Saisi par toute personne intéressée, le juge des référés peut, à tout moment, au vu d'un élément nouveau, modifier les mesures qu'il avait ordonnées ou y mettre fin" ;

Considérant qu'en jugeant, pour rejeter la demande du MINISTRE D'ETAT, MINISTRE DE L'INTERIEUR ET DE L'AMENAGEMENT DU TERRITOIRE tendant à ce qu'il soit mis fin à la suspension de ses décisions de ne pas retenir l'offre de l'Imprimerie nationale et de choisir une autre entreprise, qu'" il n'est, en tout état de cause, pas établi que la Commission européenne exige la suppression et le reversement des aides consenties par l'Etat à l'Imprimerie nationale ; qu'à supposer que cette dernière ne dispose pas de toutes les compétences techniques nécessaires, ainsi qu'il a été dit dans l'ordonnance litigieuse, le recours à la sous-traitance devrait permettre de concilier les exigences de la loi du 31 décembre 1993 et les échéances et obligations internationales en cause" , le juge des référés a répondu à tous les moyens soulevés devant lui par le ministre et a ainsi suffisamment motivé sa décision ;

Considérant qu'en regardant comme remplie la condition d'urgence à suspendre l'exécution des décisions en litige, le juge des référés, qui a pris en compte l'ensemble des éléments

nationaux et internationaux qui lui étaient soumis par le ministre, n'a ni dénaturé les pièces du dossier, ni commis d'erreur de droit ;

Considérant que le ministre n'a invoqué aucun élément nouveau s'agissant du moyen de nature à créer un doute sérieux sur la légalité des décisions attaquées ;

Considérant qu'il résulte de tout ce qui précède que le MINISTRE D'ETAT, MINISTRE DE L'INTERIEUR ET DE L'AMENAGEMENT DU TERRITOIRE n'est pas fondé à demander l'annulation de l'ordonnance attaquée en date du 19 décembre 2005 ;

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

Considérant que ces dispositions font obstacle à ce que soient mises à la charge du comité central d'entreprise de l'Imprimerie nationale, qui n'est pas dans la présente instance la partie perdante, les sommes que la SOCIETE FRANCOIS-CHARLES OBERTHUR FIDUCIAIRE et le MINISTRE D'ETAT, MINISTRE DE L'INTERIEUR ET DE L'AMENAGEMENT DU TERRITOIRE demandent au titre des frais exposés par eux et non compris dans les dépens ; qu'en revanche, il y a lieu dans les circonstances de l'espèce, de faire application des dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative et de mettre à la charge de l'Etat une somme globale de 5 000 euros au titre des frais exposés par le comité central d'entreprise de l'Imprimerie nationale et l'association Sang d'encre et non compris dans les dépens ;

D E C I D E :

Article 1er : La requête n° 287960 de la SOCIETE FRANCOIS-CHARLES OBERTHUR FIDUCIAIRE et les recours nos 287964 et 288809 du MINISTRE D'ETAT, MINISTRE DE L'INTERIEUR ET DE L'AMENAGEMENT DU TERRITOIRE sont rejetés.

Article 2 : L'Etat versera au comité central d'entreprise de l'Imprimerie nationale et à l'association Sang d'encre une somme globale de 5 000 euros au titre des dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Article 3 : La présente décision sera notifiée au MINISTRE D'ETAT, MINISTRE DE L'INTERIEUR ET DE L'AMENAGEMENT DU TERRITOIRE, à la SOCIETE FRANCOIS-CHARLES OBERTHUR FIDUCIAIRE, au comité central d'entreprise de l'Imprimerie nationale, à l'association Sang d'encre et à l'Imprimerie nationale.