

## Tribunal Suprême, 25 juin 2020, Société JC DECAUX MONACO c/ État de Monaco

---

|                                |   |
|--------------------------------|---|
| <i>Type</i>                    | Jurisprudence   |
| <i>Jurisdiction</i>            | Tribunal Suprême  |
| <i>Date</i>                    | 25 juin 2020  |
| <i>IDBD</i>                    | 19086   |
| <i>Matière</i>                 | Administrative  |
| <i>Décision antérieure</i>     | <a href="#">Tribunal Suprême, 5 mars 2020</a> <sup>[1 p.6]</sup>  |
| <i>Intérêt jurisprudentiel</i> | Fort  |
| <i>Thématiques</i>             | Règles d'urbanisme ; Contrats et marchés publics ; Service public |

---

Lien vers le document : <https://legimonaco.mc/jurisprudence/tribunal-supreme/2020/06-25-19086>

**LEGIMONACO**

[www.legimonaco.mc](http://www.legimonaco.mc)

## Abstract

### Compétence

Contentieux administratif - Recours en annulation - Acte administratif individuel

### Recevabilité

Décision antérieure du Tribunal Suprême - Annulation de décisions administratives - Autorité de chose jugée - Nouveaux moyens - Irrecevabilité

### Injonction

Injonction adressée à l'administration - Irrecevabilité

### Urbanisme et construction

Marché pour le renouvellement d'abri-voyageurs - Rejet de l'offre - Attribution du marché - Rejet du recours gracieux - Actes détachables des contrats - Annulation sans effet direct sur la validité ou l'exécution des contrats - Annulation sans effet excessif pour la sauvegarde de l'intérêt général - Annulation des décisions

### Recours en indemnisation

Offre de la société retenue supérieure à celle de la société évincée - Perte d'une chance sérieuse d'attribution du marché - Allégation infondée - Rejet de la requête à fin d'indemnisation

---

## TRIBUNAL SUPREME

TS 2019-12

Affaire :

Société JC D. MONACO

Contre :

Etat de Monaco

### DÉCISION

Audience du 12 juin 2020

Lecture du 25 juin 2020

Recours en annulation pour excès de pouvoir des décisions du Gouvernement Princier rejetant la proposition présentée par la société JC D. MONACO pour le renouvellement d'abri-voyageurs et attribuant le projet à la société CLEAR CHANNEL ainsi que de la décision implicite de rejet de son recours gracieux.

En la cause de :

La société à responsabilité limitée JC D. MONACO, dont le siège social est au 28, boulevard Princesse Charlotte à Monaco, prise en la personne de son représentant légal en exercice, domicilié ès-qualités audit siège ;

Ayant élu domicile en l'étude de Maître Arnaud ZABALDANO, Avocat-Défenseur près la Cour d'appel de Monaco et plaidant par Maître François-Henri BRIARD, Avocat au Conseil d'Etat et à la Cour de cassation de France ;

En présence de la société JC D. FRANCE, intervenant au soutien de la requête de la société JC D. MONACO ;

Ayant élu domicile en l'étude de Maître Arnaud ZABALDANO, Avocat-Défenseur près la Cour d'appel de Monaco et plaidant par Maître François-Henri BRIARD, Avocat au Conseil d'Etat et à la Cour de cassation de France ;

Contre :

L'Etat de Monaco représenté par le Ministre d'Etat, ayant pour Avocat-Défenseur Maître Christophe SOSSO et plaidant par la SCP PIWNICA-MOLINIE, Avocat au Conseil d'Etat et à la Cour de cassation de France ;

### LE TRIBUNAL SUPRÊME

*Siégeant et délibérant en Assemblée plénière*

**Vu la requête** présentée par la société JC DECAUX MONACO, enregistrée au Greffe Général de la Principauté de Monaco le 17 mai 2019 sous le numéro TS 2019-12, tendant, d'une part, à l'annulation pour excès de pouvoir des décisions du 12 février 2019 rejetant sa proposition pour le renouvellement d'abri-voyageurs et attribuant le projet à la société CLEAR CHANNEL ainsi que de la décision implicite de rejet de son recours gracieux, d'autre part, à la condamnation de l'État de Monaco à lui verser la somme de 6.725.1 euros hors taxes, sauf à parfaire, en réparation du préjudice qu'elle estime avoir subi, enfin, à sa condamnation aux entiers dépens ;

**Vu la réplique**, enregistrée le 22 août 2019, présentée par la société JC DECAUX MONACO qui réévalue le montant du préjudice qu'elle estime avoir subi à 2.101.902 euros ;

**Vu la décision du 5 mars 2020** par laquelle le Tribunal Suprême a admis l'intervention de la société JC DECAUX FRANCE, a déclaré illégales les décisions du Gouvernement Princier rejetant la proposition présentée par la société JC DECAUX MONACO pour le renouvellement d'abri- voyageurs et attribuant le projet à la société CLEAR CHANNEL ainsi que la décision implicite de rejet du recours gracieux formé par la société JC DECAUX MONACO et a invité les parties à présenter, avant le 21 mars 2020, leurs observations sur les effets qu'une annulation des décisions attaquées serait susceptible de produire sur les intérêts publics et privés en présence et en particulier les conséquences sur les conventions conclues postérieurement par l'État, la Commune de Monaco et la société CLEAR CHANNEL ainsi que sur les installations déjà mises en place ;

**Vu le mémoire**, enregistré au Greffe Général le 20 mars 2020, par lequel la Société JC DECAUX MONACO présente ses observations en réponse à la mesure d'instruction décidée par le Tribunal Suprême ;

Attendu que la Société JC DECAUX MONACO soutient que l'illégalité des décisions qu'elle attaque justifie d'en prononcer l'annulation ; qu'en effet, tant le principe de légalité que le respect de son droit à un recours effectif exigent que l'illégalité commise ne reste pas confinée à une déclaration abstraite et théorique mais soit sanctionnée par une annulation ; que cette annulation entraînera l'anéantissement des conventions conclues par la société CLEAR CHANNEL avec l'État et la Commune de Monaco et l'ouverture d'une nouvelle procédure d'attribution du projet ; qu'il importe de tenir compte de l'importance du vice caractérisé par le Tribunal Suprême dès lors qu'un défaut de motivation constitue une irrégularité substantielle au regard du principe de transparence de la commande publique ; qu'en l'espèce, l'administration, manquant délibérément à ce principe, a souhaité dissimuler les véritables motifs de sa décision qui étaient de favoriser arbitrairement l'offre de la société CLEAR CHANNEL ;

Attendu que la société requérante fait également valoir que l'annulation des décisions litigieuses ne comporterait aucun effet contraire à la sauvegarde de l'intérêt général ; que tous les équipements prévus par les conventions conclues par l'État, la Commune et la société CLEAR CHANNEL sont achevés et en fonctionnement ; qu'en conséquence, l'annulation des décisions attaquées serait insusceptible de mettre en péril la réalisation du projet de renouvellement du mobilier urbain ; que l'intérêt des usagers de ces ouvrages ne serait pas davantage affecté ; que les juridictions administratives françaises estiment, en ce sens, qu'en raison de l'achèvement des installations et de l'exécution du contrat, son annulation est sans incidence sur le fonctionnement du service public et sur l'intérêt général ; qu'il est par ailleurs loisible au Tribunal Suprême de prévoir que l'anéantissement des conventions conclues par l'État, la Commune de Monaco et la société CLEAR CHANNEL ne prendra effet que de manière différée ; que ces contrats pourront ainsi rester en vigueur jusqu'à l'issue de la nouvelle procédure d'attribution et la signature d'un nouveau contrat ;

Attendu que la Société JC DECAUX MONACO estime, enfin, que les intérêts de la société CLEAR CHANNEL ne seront pas mis en cause par l'annulation des décisions attaquées ; qu'il lui sera loisible de présenter une offre dans le cadre de la nouvelle procédure ; que, dans le cas où son offre serait rejetée, elle pourrait demander à l'État de Monaco l'indemnisation des préjudices subis, notamment l'indemnisation des investissements qui n'auraient pas pu être amortis ;

Attendu que la Société JC DECAUX MONACO conclut, à titre subsidiaire, à ce que le Tribunal Suprême enjoigne au Gouvernement Princier de communiquer les motifs de la décision de rejet de son offre et à ce qu'elle dispose d'un délai pour pouvoir soulever de nouveaux moyens ; qu'en effet, le défaut de motivation du rejet de l'offre empêche le candidat évincé d'exercer pleinement son droit au recours et fait obstacle au contrôle du juge ; que, par ailleurs, le Gouvernement n'a pas répondu à la demande qu'elle lui a adressée le 16 mars 2020 de lui communiquer les motifs de sa décision ;

Attendu qu'en tout état de cause, la Société JC DECAUX MONACO persiste dans ses conclusions à fin d'indemnisation du préjudice qu'elle estime avoir subi ; qu'elle soutient, en effet, qu'elle avait, en sa qualité de filiale du groupe JC DECAUX, des chances sérieuses d'obtenir le projet ; que sa proposition comprenait, pour une durée de quinze ans, deux volets complémentaires ; que, d'une part, elle proposait de prendre en charge la mise à disposition, l'installation, l'entretien et la maintenance de 51 abribus dont 5 à 8 auraient été équipés de matériels hautement connectés comprenant, selon le modèle Full Smart City, un écran serviciel interactif de 32 pouces, des dispositifs *smart cells wiji* et 4G, un dispositif apte à recevoir des capteurs environnementaux, une borne d'information digitale et une ou plusieurs prises USB ; que, d'autre part, son offre incluait la mise à disposition, l'entretien et la maintenance de vingt mobiliers digitaux d'une surface utile de 2 m<sup>2</sup>, montés sur mât ou sur pied, à des emplacements différents des abribus ; que ces panneaux étaient envisagés sur le modèle Full HD Full LCD et cinq d'entre eux devaient présenter les fonctionnalités du modèle Full Smart City ; que l'exploitation publicitaire de ces vingt équipements aurait donné lieu au versement d'une redevance de 120.000 euros par an, correspondant à 20 % du chiffre d'affaires prévisionnel ; qu'en cas de dépassement de ce chiffre d'affaires, 20 % du montant supplémentaire devait être versé à l'acheteur public ; que la société requérante proposait de réserver au Gouvernement et à la Commune jusqu'à 30 % du temps de diffusion sur ces panneaux ; qu'elle a transmis une localisation précise des emplacements envisagés pour les mobiliers digitaux ; que l'État n'a présenté aucun élément sur l'appréciation des deux offres ; que, sauf à renverser la charge de la preuve, il doit être retenu que la société requérante avait des chances sérieuses de se voir attribuer le projet ; que le montant de l'indemnisation demandée est à parfaire dans l'attente d'une expertise ; qu'il convient que le Tribunal Suprême ordonne une mesure d'expertise en vue d'apprécier la réalité et le montant des différents chefs de préjudice qu'elle invoque ;

**Vu le mémoire**, enregistré au Greffe Général le 20 mars 2020, par lequel le Ministre d'État présente ses observations en réponse à la mesure d'instruction décidée par le Tribunal Suprême ;

Attendu que le Ministre d'État fait valoir, en premier lieu, que l'irrégularité purement formelle des décisions litigieuses est sans incidence sur la légalité du contrat conclu avec la société CLEAR CHANNEL ; qu'en effet, ainsi que l'a jugé le Conseil d'État français, l'annulation d'un acte détachable d'un contrat n'implique pas nécessairement la nullité dudit contrat ; qu'en particulier, l'annulation d'un acte détachable pour un motif de pure forme n'est pas de nature à affecter la validité du contrat lui-même ;

Attendu que le Ministre d'État soutient, en deuxième lieu, que le défaut de motivation reproché est régularisable, y compris en cours d'instance ; qu'en effet, ainsi que le juge le Conseil d'État français, l'administration peut procéder, à la suite de l'annulation de l'acte détachable, à la régularisation du vice de forme ou de procédure dont est entaché cet acte et qui affecte seulement les modalités selon lesquelles la personne publique a donné son consentement ;

Attendu, en troisième lieu, que, selon le Ministre d'État, le tableau comparatif qu'il produit permet de démontrer que la proposition de la société CLEAR CHANNEL était nettement plus attractive que celle de la société JC DECAUX MONACO s'agissant de la durée du contrat, des conditions financières, de la communication institutionnelle et de l'innovation numérique ; qu'en particulier, la proposition de la société CLEAR CHANNEL permettait à l'État de recouvrer sa liberté de gestion cinq ans plus tôt et prévoyait, à la différence de celle de la société requérante, que l'État devenait, à cette échéance, propriétaire des mobiliers à titre gracieux ; qu'alors que la société requérante ne proposait aucune redevance, ni aucun pourcentage de chiffre d'affaires réservé à l'État et à la Commune de Monaco, la société CLEAR CHANNEL proposait une redevance annuelle de 300.000 euros et une redevance de chiffre d'affaires de 15 % jusqu'à deux millions d'euros et de 38 % au-delà ; qu'à la différence de la proposition de la société JC DECAUX qui était muette sur ce point, la proposition de la société CLEAR CHANNEL réservait au Gouvernement Princier et à la Commune de Monaco 17 % du temps de diffusion sur les mobiliers ; qu'enfin, l'offre de la société CLEAR CHANNEL comprenait 38 totems, 33 bornes interactives et la possibilité d'une connexion en SG ;

Attendu que le Ministre d'État entend souligner, en quatrième lieu, que l'illégalité des décisions attaquées ne saurait avoir des conséquences rétroactives sur le contrat conclu ; qu'en effet, dans l'hypothèse où le Tribunal Suprême prononcerait une annulation des décisions litigieuses sans en moduler les effets, il appartiendrait au juge du contrat d'en tirer les conséquences éventuelles sur la validité des conventions conclues puis exécutées ; que si le juge du contrat devait considérer que l'annulation prononcée affectait la validité du contrat, il n'en prononcerait pas pour autant la nullité ; qu'en raison de l'atteinte excessive que porterait à l'intérêt général la remise en cause d'un contrat très largement exécuté, ni la résolution, ni la résiliation du contrat ne sauraient être prononcées ;

Attendu que le Ministre d'État soutient, en dernier lieu, qu'il n'y a pas de lien de causalité entre le défaut de motivation de la lettre de rejet de la proposition de la société requérante et les préjudices qu'elle invoque en raison de son éviction ; qu'en effet, le rejet de la proposition de la société JC DECAUX était justifié par plusieurs motifs ; que le défaut de motivation des décisions litigieuses n'a causé, en lui-même, aucun préjudice à la société requérante et, dès lors, n'ouvre droit à aucune indemnité ; que le Ministre d'État ajoute que si les juges du contrat, ultérieurement saisis par la société CLEAR CHANNEL, annulaient la convention, l'indemnité qui serait susceptible d'en résulter à la charge de l'État serait très lourde et hors de proportion avec le caractère formel et véniel de l'illégalité sanctionnée par le Tribunal Suprême ; qu'une atteinte excessive serait ainsi portée à l'intérêt général ;

#### **SUR CE,**

Vu les décisions attaquées ;

Vu les autres pièces produites et jointes au dossier ;

Vu la Constitution, notamment son article 90-B ;

Vu l'Ordonnance Souveraine n° 2.984 du 16 avril 1963 modifiée, sur l'organisation et le fonctionnement du Tribunal Suprême ;

Vu l'ordonnance Souveraine n° 8.019 du 26 mars 2020 portant suspension des délais de recours et de procédure par-devant le Tribunal Suprême pour faire face aux conséquences des mesures prises pour lutter contre la pandémie de virus COVID-19 ;

Vu l'Ordonnance du 20 mai 2019 par laquelle le Président du Tribunal Suprême a désigné Monsieur Didier RIBES, Membre titulaire, comme rapporteur ;

Vu l'Ordonnance du 6 mars 2020 par laquelle le Président du Tribunal Suprême a renvoyé la cause à l'audience de ce Tribunal du 9 avril 2020 ;

Vu l'arrêté du Directeur des Services Judiciaires n° 2020-09 du 16 mars 2020 portant fermeture du Palais de Justice ;

Vu l'Ordonnance du 11 mai 2020 par laquelle le Président du Tribunal Suprême a renvoyé la cause à l'audience de ce Tribunal du 12 juin 2020 ;

Vu le procès-verbal de clôture de Madame le Greffier en Chef en date du 27 mai 2020 ;

Oui Monsieur Didier RIBES, Vice-président du Tribunal Suprême, en son rapport ;

Oui Maître François-Henri BRIARD, Avocat au Conseil d'État et à la Cour de cassation de France, pour la société JC DECAUX MONACO et la société JC DECAUX FRANCE ;

Oui Maître Jacques MOLINIE, Avocat au Conseil d'État et à la Cour de cassation de France, pour le Ministre d'État ;

Oui Monsieur le Premier Substitut du Procureur Général en ses conclusions ;

La parole ayant été donnée en dernier aux parties ;

#### **APRÈS EN AVOIR DÉLIBÉRÉ**

1° Considérant que, par sa décision du 5 mars 2020, le Tribunal Suprême, après avoir examiné l'ensemble des moyens soulevés par la société JC DECAUX MONACO, a déclaré illégales les décisions du Gouvernement Princier rejetant la proposition présentée par cette société pour le renouvellement d'abri-voyageurs et attribuant le projet à la société CLEAR

CHANNEL ainsi que la décision implicite de rejet du recours gracieux formé par la société JC DECAUX MONACO ; que les parties ont été invitées à présenter, avant le 21 mars 2020, leurs observations sur les effets qu'une annulation des décisions attaquées serait susceptible de produire sur les intérêts publics et privés en présence et en particulier les conséquences sur les conventions conclues postérieurement par l'État, la Commune de Monaco et la société CLEAR CHANNEL ainsi que sur les installations déjà mises en place ;

*Sur les demandes présentées par la société JC DECAUX MONACO dans son mémoire du 20 mars 2020*

2° Considérant, d'une part, qu'eu égard à l'autorité de la chose jugée qui s'attache au dispositif de la décision du Tribunal Suprême du 5 mars 2020 et aux motifs qui en sont le soutien nécessaire, la société JC DECAUX MONACO n'est plus recevable à soulever de nouveaux moyens à l'encontre des décisions attaquées ; que, dès lors, il n'y a pas lieu de faire droit à sa demande tendant à disposer d'un délai pour présenter de nouveaux moyens ;

3° Considérant, d'autre part, qu'il n'appartient pas au Tribunal Suprême d'adresser des injonctions à l'administration ; que, dès lors, les conclusions de la société JC DECAUX MONACO tendant à ce que le Tribunal Suprême enjoigne au Gouvernement Princier de communiquer les motifs de sa décision sont irrecevables ;

*Sur les conclusions d'annulation*

4° Considérant que les décisions attaquées sont des actes détachables des contrats conclus par le Gouvernement Princier, la Commune de Monaco et la société CLEAR CHANNEL ; que leur annulation n'est pas, par elle-même, susceptible d'avoir un effet direct sur la validité desdits contrats ou sur leur exécution ; qu'elle n'est donc pas de nature à avoir des effets manifestement excessifs pour la sauvegarde de l'intérêt général ; que, dès lors, il y a lieu pour le Tribunal Suprême de prononcer l'annulation des décisions attaquées ; qu'il appartiendra à l'administration, sous le contrôle du juge des contrats, de déterminer les conséquences à tirer de cette annulation ; qu'eu égard au motif d'annulation, il lui sera notamment loisible de se prononcer à nouveau sur les propositions des deux sociétés par des décisions à effet rétroactif et dépourvues du vice ayant entaché les décisions annulées ;

*Sur la demande indemnitaire*

5° Considérant qu'il ressort des pièces du dossier que l'offre de la société CLEAR CHANNEL était globalement supérieure à celle de la société JC DEC.AUX MONACO ; qu'en particulier, la société CLEAR CHANNEL proposait d'installer un nombre d'abri-voyageurs connectés très supérieur à celui envisagé par la société requérante ; que ses installations devaient être pourvues d'un nombre plus important de ports USB et d'une connectivité SG ; que le montant de la redevance annuelle minimale garantie prévu par la société CLEAR CHANNEL était supérieur à celui prévu par la société requérante ; que la proposition de la société CLEAR CHANNEL prévoyait, en outre, la cession gracieuse des mobiliers au terme du contrat ; qu'ainsi, la société JC DECAUX MONACO n'est pas fondée à soutenir qu'elle aurait perdu une chance sérieuse de se voir attribuer le projet de renouvellement du mobilier urbain ; que, par suite, sa demande indemnitaire ne peut être accueillie ;

## **DÉCIDE :**

**Article 1er :** Les décisions rejetant la proposition de la société JC DECAUX MONACO pour le renouvellement d'abri-voyageurs et attribuant le projet à la société CLEAR CHANNEL ainsi que la décision implicite rejetant le recours gracieux contre ces décisions sont annulées.

**Article 2 :** Le surplus des conclusions de la requête est rejeté.

**Article 3 :** Les dépens sont mis à la charge de l'État.

**Article 4 :** Expédition de la présente décision sera transmise au Ministre d'État.

Ainsi délibéré et jugé par le Tribunal Suprême de la Principauté de Monaco, composé de Messieurs Didier LINOTTE, Chevalier de l'Ordre de Saint-Charles, Président, Didier RIBES, Vice-président, rapporteur, Philippe BLACHER, Stéphane BRACONNIER, Membres titulaires, et Guillaume DRAGO, Membre suppléant ;

Et prononcé le vingt-cinq juin deux mille vingt en présence du Ministère public, par Monsieur Didier RIBES, assisté de Madame Virginie SANGIORGIO, Greffier en chef, Chevalier de l'Ordre de Saint-Charles.

Le Greffier en Chef, Le Président,

## **Note**

À rapprocher de la décision du 5 mars 2020. – NDLR.

## Notes

## Liens

1. Décision antérieure

^ [p.1] <https://legimonaco.mc/jurisprudence/tribunal-supreme/2020/03-05-27426>