

**TRIBUNAL ADMINISTRATIF  
DE CERGY-PONTOISE**

**N° 1309275**

---

**COMMUNE DE GONESSE**

---

Mme Balaesque  
Rapporteur

---

M. Clot  
Rapporteur public

---

Audience du 19 novembre  
Lecture du 03 décembre 2015

---

*Code PCJA : 39-04-01*  
*Code de publication : C+*

**RÉPUBLIQUE FRANÇAISE**

**AU NOM DU PEUPLE FRANÇAIS**

Le tribunal administratif de Cergy-Pontoise

(3<sup>ème</sup> chambre)

Vu la procédure suivante :

Par une requête et un mémoire, enregistrés les 15 novembre 2013 et 7 septembre 2015, la commune de Gonesse, représentée par MeC..., demande au tribunal, dans le dernier état de ses écritures :

1°) d'annuler la convention d'optimisation de la taxe locale sur la publicité extérieure conclue le 15 décembre 2010 avec la société Collectivités territoriales ressources (CTR) ;

2°) de condamner la société CTR à lui rembourser les sommes versées en exécution du contrat, déduction faite de celles correspondant aux dépenses qui lui ont été utiles, soit la somme minimum de 128 613,55 euros, avec intérêts au taux légal à compter de la date d'enregistrement de la requête ;

3°) de rejeter les conclusions reconventionnelles présentées par la société CTR ;

4°) de mettre à la charge de la société CTR une somme de 5 000 euros en application de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Elle soutient que :

- la convention conclue le 15 décembre 2010 avec la société CTR est illégale, dès lors que, d'une part, sa conclusion est entachée d'un vice du consentement et que, d'autre part, son objet est illicite ;
- cette convention a été conclue à l'issue d'une procédure irrégulière, en l'absence totale de mise en concurrence alors qu'il s'agit d'un marché public de services ;
- la société CTR ne pouvait ignorer les risques juridiques liés à cette convention, dès lors que plusieurs contrats similaires qu'elle avait conclus avec d'autres collectivités ont été annulés par le juge administratif ;
- l'objet même de la convention est illicite, dès lors, d'une part, qu'elle confie à la société CTR la réalisation de prestations juridiques et, d'autre part, qu'elle fait participer cette société à la mission régaliennne de recouvrement de l'impôt ;
- elle est fondée à demander le remboursement de l'ensemble des sommes versées à la société CTR en exécution de cette convention illégale, soit la somme de 137 613,55 euros, dont pourront être déduites les dépenses exposées par cette société qui ont été utiles à la commune, soit un montant maximum de 9 000 euros pour l'ensemble de la convention ;
- la société CTR n'est pas fondée à solliciter la condamnation de commune à lui verser la somme de 137 613,55 euros sur le terrain de la responsabilité extra-contractuelle, en l'absence de faute de la commune ;
- la société CTR ne justifie pas les dépenses qu'elle aurait exposées pour l'exécution de la convention et qui auraient été utiles à la commune ;
- la société CTR ne justifie pas non plus la perte de bénéfice allégué ;
- la société CTR a commis de nombreuses fautes, en incitant la commune à conclure un marché public sans publicité ni mise en concurrence et portant en outre sur des objets illicites.

Par un mémoire en défense, enregistré le 20 janvier 2014, la société CTR conclut :

1°) à titre principal, au rejet de la requête ;

2°) à titre subsidiaire, à la condamnation de la commune de Gonesse à lui verser la somme de 60 600 euros au titre des dépenses utilement engagées pour permettre à la commune de réaliser des économies, assortie des intérêts de droit et de la capitalisation des intérêts ainsi que la somme de 77 013,50 euros en réparation du préjudice subi ;

3°) à ce qu'il soit mis à la charge de la commune de Gonesse la somme de 3 000 euros en application des dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Elle fait valoir que :

- la convention conclue le 15 décembre 2010 est valide ;
- cette convention n'est pas un marché public ;
- les manquements aux obligations de publicité et de mise en concurrence, qui s'imposent aux pouvoirs adjudicateurs, ne sauraient constituer une faute de la société cocontractante de la commune ;
- la convention en cause a un objet licite ; elle n'a pas réalisé de prestations juridiques à titre principal ;
- la société CTR ne s'est substituée ni à l'ordonnateur ni au comptable de la commune ; elle n'a pas établi ni mis la taxe en recouvrement ;

- à supposer que la convention soit annulée, elle est fondée à obtenir la condamnation de la commune à lui rembourser les dépenses qu'elle a été contrainte d'engager ainsi que le bénéfice dont elle a été privée ;
- elle a engagé au titre de la convention des dépenses pour un montant de 60 600 euros correspondant à 30 journées-hommes de travail ;
- elle a droit à la réparation de son préjudice résultant de la nullité du contrat imputable à la seule faute de la commune ; ce préjudice correspond à sa perte de bénéfice pour un montant de 77 013,50 euros.

Vu les autres pièces du dossier.

Vu :

- le code général des collectivités territoriales ;
- le code des marchés publics ;
- la loi n° 71-1130 du 31 décembre 1971 portant réformes de certaines professions judiciaires et juridiques ;
- 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 Mme Balaesque,
- les conclusions de M. Clot, rapporteur public,
- et les observations de MeA..., représentant la commune de Gonesse.

1. Considérant que la commune de Gonesse a conclu le 15 décembre 2010 avec la société Collectivités territoriales ressources (CTR) une convention ayant pour objet de rechercher des possibilités d'optimisation de la taxe locale sur la publicité extérieure (TLPE) au titre des années antérieures non prescrites, de l'année en cours et des années 2012 et 2013 ; que, par la présente requête, la commune de Gonesse demande l'annulation de cette convention et la condamnation de la société CTR à lui rembourser les sommes qu'elle lui a versées, déduction faite de celles correspondant aux dépenses qui lui ont été utiles ;

2. Considérant que les parties à un contrat administratif peuvent saisir le juge d'un recours de plein contentieux contestant la validité du contrat qui les lie ; qu'il appartient alors au juge, lorsqu'il constate l'existence d'irrégularités, d'en apprécier l'importance et les conséquences, après avoir vérifié que les irrégularités dont se prévalent les parties sont de celles qu'elles peuvent, eu égard à l'exigence de loyauté des relations contractuelles, invoquer devant lui ; qu'il lui revient, après avoir pris en considération la nature de l'illégalité commise et en tenant compte de l'objectif de stabilité des relations contractuelles, soit de décider que la poursuite de l'exécution du contrat est possible, éventuellement sous réserve de mesures de régularisation prises par la personne publique ou convenues entre les parties, soit de prononcer, le cas échéant avec un effet différé, après avoir vérifié que sa décision ne portera pas une atteinte excessive à l'intérêt général, la résiliation du contrat ou, en raison seulement d'une irrégularité invoquée par une partie ou relevée d'office par lui, tenant au caractère illicite du contenu du

contrat ou à un vice d'une particulière gravité relatif notamment aux conditions dans lesquelles les parties ont donné leur consentement, son annulation ;

3. Considérant, en premier lieu, qu'aux termes de l'article 1<sup>er</sup> du code des marchés publics: « I. - *Les marchés publics sont les contrats conclus à titre onéreux entre les pouvoirs adjudicateurs définis à l'article 2 et des opérateurs économiques publics ou privés, pour répondre à leurs besoins en matière de travaux, de fournitures ou de services.* » ; qu'aux termes de l'article 29 du même code : « *Sont soumis, en ce qui concerne leur passation, aux règles prévues par le présent titre les marchés publics et les accords-cadres ayant pour objet les services énumérés ci-dessous : (...) / 11. Services de conseil en gestion et services connexes ;* » ; qu'aux termes de l'article 28 du même code : « *Le pouvoir adjudicateur peut décider que le marché sera passé sans publicité ni mise en concurrence préalables si les circonstances le justifient, ou si son montant estimé est inférieur à 4 000 euros HT, ou dans les situations décrites au II de l'article 35.* » ;

4. Considérant que le contrat litigieux a un caractère onéreux et vise à répondre à un besoin de la commune de Gonesse, même si ce contrat a été conclu à la suite d'une action de démarchage ; que, contrairement à ce que fait valoir la société CTR, le fait même que la commune ait accepté de recourir à une société extérieure pour réaliser une mission d'optimisation de recettes fiscales révèle que cette collectivité avait identifié un besoin d'audit qu'elle ne pouvait mener à bien sans recourir aux services d'un prestataire spécialisé ; que ce contrat s'analyse donc en un marché public au sens des dispositions de l'article 1<sup>er</sup> du code des marchés publics ; que, si, compte tenu de son montant et de son objet, il ne pouvait être conclu sans publicité ni mise en concurrence préalable, ce vice n'est pas, eu égard à l'exigence de loyauté des relations contractuelles, au nombre de ceux que la commune de Gonesse peut invoquer devant le juge administratif pour que ce dernier prononce l'annulation du contrat, dès lors notamment que la commune n'établit pas, en se bornant à affirmer que la société CTR aurait dû l'informer des risques juridiques liés à la signature d'un tel contrat en méconnaissance des dispositions du code des marchés publics précitées, que son consentement aurait été vicié ou qu'elle aurait ignoré la consistance de la prestation qui lui était proposée ; que, dès lors, les circonstances dans lesquelles l'illégalité entachant la passation du contrat litigieux a été commise ne suffisent pas pour annuler celui-ci ;

5. Considérant, en deuxième lieu, qu'une convention peut être déclarée nulle lorsqu'elle est dépourvue de cause ou qu'elle est fondée sur une cause qui, en raison de l'objet de cette convention ou du but poursuivi par les parties, présente un caractère illicite ;

6. Considérant qu'aux termes de l'article 54 de la loi du 31 décembre 1971 susvisée : « *Nul ne peut, directement ou par personne interposée, à titre habituel et rémunéré, donner des consultations juridiques ou rédiger des actes sous seing privé, pour autrui : 1° S'il n'est titulaire d'une licence en droit ou s'il ne justifie, à défaut, d'une compétence juridique appropriée à la consultation et la rédaction d'actes en matière juridique qu'il est autorisé à pratiquer conformément aux articles 56 à 66./ Les personnes mentionnées aux articles 56, 57 et 58 sont réputées posséder cette compétence juridique./ Pour les personnes exerçant une activité professionnelle réglementée mentionnées à l'article 59, elle résulte des textes les régissant./ Pour chacune des activités non réglementées visées à l'article 60, elle résulte de l'agrément donné, pour la pratique du droit à titre accessoire de celle-ci, par un arrêté, pris après avis d'une commission, qui fixe, le cas échéant, les conditions de qualification ou d'expérience juridique exigées des personnes exerçant cette activité et souhaitant pratiquer le droit à titre accessoire de celle-ci.* » ; qu'aux termes de l'article 60 de la même loi : « *Les personnes exerçant une activité professionnelle non réglementée pour laquelle elles justifient d'une qualification reconnue par*

*l'Etat ou attestée par un organisme public ou un organisme professionnel agréé peuvent, dans les limites de cette qualification, donner des consultations juridiques relevant directement de leur activité principale et rédiger des actes sous seing privé qui constituent l'accessoire nécessaire de cette activité. » ;*

7. Considérant, d'une part, qu'il résulte des termes du contrat litigieux que la commune de Gonesse a confié à la société CTR une mission de « *recherche des possibilités d'optimisation de la taxe locale sur la publicité extérieure au titre des années antérieures non prescrites, de l'année en cours (...) et des années 2012 et 2013* » ; qu'à ce titre, la société CTR devait remettre à son client des « *rapports contenant les recommandations pour la réalisation des optimisations, accompagnées de leur estimation* » ; qu'elle avait également pour mission d'assister la commune « *afin de récupérer et retraiter les données chiffrées, rédiger les correspondances accompagnant ces données à destination des différents interlocuteurs du client, ainsi que les synthèses chiffrées qui les accompagnent* » ; que la société CTR s'engageait également à procéder à « *des actions d'information ou de formation* » relatives au traitement des données auprès des services de la commune ; que l'article 5 de la convention prévoit en outre « *l'accompagnement* » du client par le biais d'une assistance téléphonique assurée par « *une équipe d'experts techniques* » pendant toute la durée de la convention ; qu'enfin, si l'article 8 de la convention mentionne la possibilité de bénéficier gratuitement pendant deux mois du « *service d'assistance et d'aide à la décision par téléphone* » commercialisé par la société SVP, partenaire de la société CTR, une telle proposition annexe à la convention et pour une prestation qui n'est pas assurée par la société CTR ne saurait être regardée comme correspondant à l'objet même de cette convention ; qu'au demeurant il n'est pas établi que la commune ait accepté cette proposition dès lors qu'elle n'a pas coché la case correspondante ; que, dès lors, les missions prévues par la convention ne relèvent pas dans leur ensemble d'une activité de consultation juridique mais d'une activité de conseil en gestion, mentionnée au point 11 de l'article 29 du code des marchés publics ;

8. Considérant, d'autre part, qu'il ne résulte pas de l'instruction, en particulier des documents transmis à la commune par la société CTR dans le cadre de l'exécution du contrat et versés aux débats par la commune, que la société CTR aurait effectué des consultations juridiques, excédant ainsi le cadre contractuel de ses prestations ; qu'ainsi, les rapports d'audit contiennent un simple rappel de la législation en vigueur relative à la taxe locale sur la publicité extérieure sans aucune analyse juridique ; que les courriers-types invitant les redevables à envoyer dans les délais leurs déclarations ou les mettant en demeure de le faire avant la mise en œuvre de la procédure de taxation d'office, qui sont accompagnés d'une synthèse chiffrée des données recueillies par la société CTR sur leur situation, ne comportent pas non plus d'analyse juridique de la situation de ces redevables ; qu'enfin, si la commune soutient que le traitement des « *contestations* » des redevables assuré par CTR relève d'une activité de conseil juridique, il résulte de l'instruction, notamment des échanges de mails entre les parties relatifs à ces contestations, que cette prestation consiste à étudier les éléments contenus dans les déclarations des redevables puis à émettre à l'attention de la commune des propositions de réponse lorsque ces éléments diffèrent de ceux recueillis par CTR lors des relevés d'enseigne effectués dans le cadre de la convention ; que le traitement de ces contestations, qui consiste en l'analyse d'éléments factuels qui n'appellent pas de qualification juridique, ne saurait dès lors relever d'une activité de conseil juridique ; que, dans ces conditions, le moyen tiré de ce que le contrat conclu entre la commune de Gonesse et la société CTR serait contraire aux dispositions précitées de la loi du 31 décembre 1971 et reposerait par suite sur une cause illicite doit être écarté ;

9. Considérant qu'aux termes de l'article L. 2333-14 du code général des collectivités territoriales, dans sa version alors en vigueur : « *La taxe est payable, sur la base d'un titre de recette établi au vu d'une déclaration annuelle ou d'une déclaration complémentaire de*

*l'exploitant du support publicitaire, à la commune ou à l'établissement public de coopération intercommunale cité à l'article L. 2333-6. La déclaration annuelle doit être effectuée avant le 1er mars de l'année d'imposition pour les supports existant au 1er janvier. L'installation ou la suppression d'un support publicitaire après le 1er janvier fait l'objet d'une déclaration dans les deux mois. / A défaut de déclaration de l'exploitant, la commune ou l'établissement public de coopération intercommunale peut procéder à une taxation d'office. / Le recouvrement de la taxe est opéré à compter du 1er septembre de l'année d'imposition. » ; qu'aux termes de l'article L. 2343-1 du même code : « Le comptable de la commune est chargé seul et sous sa responsabilité d'exécuter les recettes et les dépenses, de poursuivre la rentrée de tous les revenus de la commune et de toutes les sommes qui lui sont dues, ainsi que d'acquitter les dépenses ordonnancées par le maire jusqu'à concurrence des crédits régulièrement accordés. / Tous les rôles de taxe, de sous-répartition et de prestations locales sont remis à ce comptable. » ;*

10. Considérant que par la convention litigieuse, la société CTR s'est vue confier une mission de recherches d'optimisation des recettes de la taxe locale sur la publicité extérieure ; qu'elle était notamment chargée d'assister la commune dans la collecte et le traitement des données chiffrées relatives à l'assiette de la taxe, en effectuant le relevé géographique par GPS de tous les supports publicitaires présents sur le territoire de la commune puis en établissant un état représentatif de la situation de chaque redevable par l'intermédiaire d'une application dénommée « TLPE –OnLine » ; qu'il résulte de l'instruction que si la société CTR assistait la commune dans le traitement des déclarations des redevables, le contrôle de ces déclarations, préalablement à l'émission du titre de recettes, demeurait de la seule compétence des services de la commune ; qu'ainsi, si les courriers adressés aux exploitants de supports publicitaires, accompagnés d'une synthèse chiffrée des données recueillies par la société CTR pour les aider à établir leur déclaration, étaient préparés par cette société, ils n'étaient envoyés aux exploitants que par les services de la commune ; qu'en outre, si en cas de divergence entre les déclarations des redevables et les données recueillies par la société CTR dans le cadre de la convention, les agents de la commune pouvaient solliciter des explications auprès de cette société, qui s'était engagée à traiter ces « contestations », la liquidation de l'imposition et l'émission du titre de recettes demeurait de la seule compétence des services communaux ; qu'il ressort d'ailleurs des courriers électroniques échangés entre la société CTR et les agents de la commune sur ces cas de « contestation » que la commune ne s'était pas départie de sa mission de contrôle des déclarations des redevables ; qu'ainsi, l'exécution de la convention litigieuse n'a pas entraîné de dépossession de compétence, même temporaire et partielle, de la commune au profit de la société CTR ; qu'aucun texte ni aucun principe ne s'oppose à ce que les collectivités territoriales puissent se faire assister, dans l'exercice de leurs compétences, en confiant les opérations préparatoires au recouvrement d'une imposition locale à un cocontractant, par la voie d'un marché public de prestations de services ; que, par suite, le moyen tiré de ce que le contrat conclu en faisant participer la société CTR à la mission régaliennne de recouvrement de l'impôt reposerait sur une cause illicite doit être écarté ;

11. Considérant qu'il résulte de tout ce qui précède que les conclusions de la commune aux fins d'annulation du contrat conclu le 15 décembre 2010 avec la société CTR et de restitution par cette dernière des sommes versées en exécution de ce contrat doivent être rejetées ;

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

12. Considérant que ces dispositions font obstacle à ce que soit mise à la charge de la société CTR, qui n'est pas la partie perdante dans la présente instance, la somme demandée par la commune de Gonesse au titre des frais exposés par elle 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 commune de Gonesse le versement d'une somme de 1 500 euros à la société CTR au titre des frais exposés et non compris dans les dépens ;

**DECIDE :**

Article 1<sup>er</sup> : La requête de la commune de Gonesse est rejetée.

Article 2 : La commune de Gonesse versera à la société CTR une somme de 1 500 euros en application des dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Article 3 : Le présent jugement sera notifié à la commune de Gonesse et à la société CTR.

Délibéré après l'audience du 19 novembre 2015, à laquelle siégeaient :

Mme Courault, président,  
Mme Costa, premier conseiller,  
Mme Balaesque, conseiller.

Lu en audience publique le 3 décembre 2015.