

statuant
au contentieux

Cette décision sera
mentionnée dans les
tables du Recueil LEBON

N° 301116

REPUBLIQUE FRANÇAISE

SOCIETE PREST'ACTION

AU NOM DU PEUPLE FRANÇAIS

M. Alban de Nervaux
Rapporteur

Le Conseil d'Etat statuant au contentieux
(Section du contentieux, 7ème et 2ème sous-sections réunies)

M. Nicolas Boulouis
Rapporteur public

Sur le rapport de la 7ème sous-section
de la Section du contentieux

Séance du 6 janvier 2010
Lecture du 10 février 2010

Vu le pourvoi, enregistré le 31 janvier 2007 au secrétariat du contentieux du Conseil d'Etat, présenté pour la SOCIETE PREST'ACTION, dont le siège est 5, rue de Rome à Rosny-sous-bois (93561) ; la SOCIETE PREST'ACTION demande au Conseil d'Etat :

1°) d'annuler l'arrêt du 28 novembre 2006 par lequel la cour administrative d'appel de Douai a rejeté sa requête tendant à l'annulation du jugement du 1er juillet 2004 par lequel le tribunal administratif de Rouen, après avoir ramené le montant du titre de recettes du 15 mars 2002 émis par la commune de Dieppe à son encontre de 109 199,29 euros à 79 852,86 euros, a rejeté le surplus des conclusions de sa demande tendant, d'une part, à l'annulation du titre exécutoire du 15 mars 2002, ensemble la décision du 11 mars 2002 du maire de Dieppe l'informant qu'il avait l'intention d'émettre à son encontre un titre de recettes et la décision en date du 11 juin 2002 de ce maire rejetant son recours gracieux et, d'autre part, à la condamnation de la commune de Dieppe à lui payer les sommes de 109 199,29 euros à titre d'indemnité en conséquence des sujétions imprévues qu'elle a rencontrées et à ce que soit ordonnée la compensation de cette créance avec la créance litigieuse, et de 8 493,26 euros au titre de l'indemnité de résiliation du marché litigieux ;

2°) de mettre à la charge de la commune de Dieppe la somme de 3 000 euros en application de l'article L. 761-1 du code de justice administrative ;

.....
Vu les autres pièces du dossier ;

Vu le code général des collectivités territoriales ;

Vu le décret n° 62-1587 du 29 décembre 1962 ;

Vu le code de justice administrative ;

Après avoir entendu en séance publique :

- le rapport de M. Alban de Nervaux, Maître des Requêtes,
- les observations de la SCP Célice, Blancpain, Soltner, avocat de la SOCIETE PREST'ACTION et de la SCP Waquet, Farge, Hazan, avocat de la commune de Dieppe,
- les conclusions de M. Nicolas Boulouis, rapporteur public ;

La parole ayant été à nouveau donnée à la SCP Célice, Blancpain, Soltner, avocat de la SOCIETE PREST'ACTION et à la SCP Waquet, Farge, Hazan, avocat de la commune de Dieppe,

Considérant qu'il ressort des pièces du dossier soumis aux juges du fond qu'aux termes d'un marché conclu en 1999 avec la commune de Dieppe, la SOCIETE PREST'ACTION s'était engagée à commercialiser auprès des annonceurs des encarts publicitaires dans certaines publications d'information municipale ; qu'en exécution de ce marché, la société était chargée de la prospection des annonceurs, procédait à la facturation des espaces publicitaires et préparait la mise en page des publicités à insérer dans les publications ; que la société se rémunérait en conservant une partie des recettes issues de la vente des encarts publicitaires auprès des annonceurs, l'autre partie devant être versée à la ville, à charge toutefois pour la société de verser à celle-ci une somme annuelle minimale de 664 000 francs (101 226,15 euros) toutes taxes comprises ; qu'à l'issue des deux premières années d'exécution du marché, la SOCIETE PREST'ACTION n'avait versé à la ville qu'une somme de 503 699,60 francs (76 788,51 euros) ; qu'en conséquence, après avoir résilié le marché, le maire de Dieppe a, le 15 mars 2002, émis un titre exécutoire d'un montant de 109 199,29 euros à l'encontre de la SOCIETE PREST'ACTION ; que saisi par la SOCIETE PREST'ACTION, le tribunal administratif de Rouen, par un jugement du 1^{er} juillet 2004, après avoir ramené le montant du titre de recettes du 15 mars 2002 émis par la commune de Dieppe à son encontre de 109 199,29 euros à 79 852,86 euros, a rejeté le surplus des conclusions de sa demande tendant, d'une part, à l'annulation du titre exécutoire du 15 mars 2002, ensemble la décision du 11 mars 2002 du maire de Dieppe l'informant qu'il avait l'intention d'émettre à son encontre un titre de recettes ainsi que la décision en date du 11 juin 2002 de ce maire rejetant son recours gracieux et, d'autre part, à la condamnation de la commune de Dieppe à lui payer la somme de 109 199,29 euros à titre d'indemnité en conséquence des sujétions imprévues qu'elle a rencontrées, à ce que soit ordonnée la compensation de cette créance avec la créance litigieuse de la commune, et à lui payer également la somme de 8 493,26 euros au titre de l'indemnité de résiliation du marché litigieux ; que par un arrêt du 28 novembre 2006, la cour administrative d'appel de Douai a confirmé ce jugement ; que la SOCIETE PREST'ACTION se pourvoit en cassation contre cet arrêt en tant qu'il a rejeté ses conclusions dirigées contre le jugement du 1^{er} juillet 2004 du tribunal administratif de Rouen en tant que celui-ci a rejeté ses conclusions tendant à l'annulation du titre de recettes et celles tendant au versement d'une indemnité d'imprévision ;

Sur l'arrêt en tant qu'il statue sur les conclusions de la SOCIETE PREST'ACTION dirigées contre le jugement du 1^{er} juillet 2004 du tribunal administratif de Rouen en tant que celui-ci a rejeté ses conclusions tendant à l'annulation du titre de recettes :

Sans qu'il soit besoin d'examiner les autres moyens du pourvoi ;

Considérant qu'en vertu de l'article L. 2343-1 du code général des collectivités territoriales : "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" ; qu'aux termes de l'article 11 du décret du 29 décembre 1962 portant règlement général de la comptabilité publique : "Les comptables publics sont seuls chargés : / De la prise en charge et du recouvrement des ordres de recettes qui leur sont remis par les ordonnateurs, des créances constatées par un contrat, un titre de propriété ou autre titre dont ils assurent la conservation ainsi que de l'encaissement des droits au comptant et des recettes de toute nature que les organismes publics sont habilités à recevoir ; / Du paiement des dépenses soit sur ordres émanant des ordonnateurs accrédités, soit au vu des titres présentés par les créanciers, soit de leur propre initiative, ainsi que de la suite à donner aux oppositions et autres significations ; / De la garde et de la conservation des fonds et valeurs appartenant ou confiés aux organismes publics ; / Du maniement des fonds et des mouvements de comptes de disponibilités ; / De la conservation des pièces justificatives des opérations et des documents de comptabilité ; / De la tenue de la comptabilité du poste comptable qu'ils dirigent." ; que si le troisième alinéa de l'article 14 du même décret prévoit que "les comptables publics peuvent déléguer leurs pouvoirs à un ou plusieurs mandataires ayant la qualité pour agir en leur nom et sous leur responsabilité", cette disposition ne trouve à s'appliquer qu'aux fondés de pouvoir, aux autres agents de la direction générale de la comptabilité publique et aux huissiers de justice en matière de recouvrement désignés par les comptables publics ; que de même, si l'article 18 de ce décret dispose que "des régisseurs peuvent être chargés pour le compte des comptables publics d'opérations d'encaissement ou de paiement", le mandataire d'une collectivité territoriale ou d'un établissement public local, qui n'est pas le préposé du comptable, ne peut être qualifié de régisseur s'il n'est pas nommé dans les conditions fixées par les articles R. 1617-1 et suivants du code général des collectivités territoriales ; qu'ainsi, et sauf dans les cas où la loi autorise l'intervention d'un mandataire, il résulte des dispositions qui précèdent que, sous réserve des dispositions du troisième alinéa de l'article 14 et de l'article 18 du décret précité, les collectivités territoriales et leurs établissements publics ne peuvent décider par convention de faire exécuter une partie de leurs recettes ou de leurs dépenses par un tiers autre que leur comptable public, lequel dispose d'une compétence exclusive pour procéder au recouvrement des recettes et au paiement des dépenses publiques ; qu'en outre, en vertu du principe d'universalité qui régit les finances publiques, des recettes publiques ne peuvent servir à compenser une somme due par l'administration et doivent être intégralement reversées au comptable public ;

Considérant qu'il résulte de l'arrêt attaqué de la cour administrative d'appel de Douai que celle-ci a admis implicitement mais nécessairement que les recettes perçues par la SOCIETE PREST'ACTION, auprès des annonceurs, à l'occasion de la commercialisation d'espaces publicitaires dans les bulletins municipaux d'information présentaient le caractère de recettes publiques ; que si, en vertu de l'article 5 du cahier des clauses administratives particulières du marché la SOCIETE PREST'ACTION était redevable envers l'entité publique,

éditrice, d'un état trimestriel à produire comportant les tarifs publicitaires pratiqués par elle et les conditions de vente appliquées aux annonceurs, il ressort des mêmes pièces et n'est d'ailleurs pas contesté qu'elle ne pouvait être regardée comme un mandataire au sens du troisième alinéa de l'article 14 du décret précité et n'avait pas été nommée régisseur, au sens de l'article 18 du même décret, dans les conditions fixées par les articles R. 1617-1 et suivants du code général des collectivités territoriales ; que, dès lors, en l'absence d'une loi autorisant l'intervention d'un mandataire, et en dépit du contrôle que le comptable public était à même d'exercer, la cour administrative d'appel de Douai, ayant admis que les recettes perçues par la SOCIETE PREST'ACTION auprès des annonceurs à l'occasion de la commercialisation d'espaces publicitaires dans les bulletins municipaux d'information présentaient le caractère de recettes publiques, a entaché son arrêt d'une erreur de droit en jugeant que la ville de Dieppe avait pu, par le contrat en cause, habiliter le titulaire du marché à percevoir des recettes publiques et que, par suite, ce contrat ne méconnaissait pas les dispositions précitées du décret du 29 décembre 1962 et les règles de la comptabilité publique ;

Sur l'arrêt en tant qu'il statue sur les conclusions de la SOCIETE PREST'ACTION dirigées contre le jugement du 1^{er} juillet 2004 du tribunal administratif de Rouen en tant qu'il a rejeté ses conclusions tendant au versement d'une indemnité d'imprévision :

Considérant qu'en égard aux moyens soulevés, le pourvoi de la SOCIETE PREST'ACTION doit être regardé, s'agissant de la partie de l'arrêt statuant sur ses conclusions indemnitaires, comme dirigé uniquement contre cet arrêt en tant qu'il a rejeté ses conclusions dirigées contre le jugement du 1^{er} juillet 2004 du tribunal administratif de Rouen en tant qu'il a rejeté sa demande tendant au versement d'une indemnité d'imprévision ;

Considérant que, pour rejeter les conclusions de la SOCIETE PREST'ACTION tendant au versement d'une indemnité d'imprévision, la cour administrative d'appel de Douai a jugé que la résiliation du marché faisait obstacle ce qu'il y soit fait droit ; qu'en excluant ainsi, dans tous les cas, le versement d'une indemnité d'imprévision lorsque le marché a été résilié, la cour administrative d'appel de Douai a commis une erreur de droit ;

Considérant qu'il résulte de tout ce qui précède que la SOCIETE PREST'ACTION est fondée à demander l'annulation de l'arrêt attaqué en tant qu'il a rejeté ses conclusions dirigées contre le jugement du 1^{er} juillet 2004 du tribunal administratif de Rouen en tant que celui-ci a rejeté ses conclusions tendant à l'annulation du titre de recettes et celles tendant au versement d'une indemnité d'imprévision ;

Considérant que, dans les circonstances de l'espèce, il y a lieu de régler dans cette mesure l'affaire au fond, en application de l'article L. 821-2 du code de justice administrative ;

Sur les conclusions de la SOCIETE PREST'ACTION dirigées contre le jugement du 1^{er} juillet 2004 du tribunal administratif de Rouen en tant que celui-ci a rejeté ses conclusions tendant à l'annulation du titre de recettes :

Considérant, en premier lieu, qu'il résulte de l'instruction que le contrat, qui attribuait au titulaire la prospection publicitaire pour les journaux municipaux, la facturation des

annonces et la préparation de la mise en page des publicités à insérer dans les publications, la ville conservant l'entière maîtrise de l'organisation et de la gestion de son bulletin municipal, ne lui confiait pas ce faisant l'exécution même d'un service public, nonobstant la circonstance que l'activité du titulaire pouvait constituer une source de financement pour le service public de l'information municipale ; qu'ainsi la SOCIETE PREST'ACTION n'est pas fondée à soutenir que la commune de Dieppe aurait entaché d'irrégularité la procédure de passation du contrat litigieux faute d'avoir respecté la procédure applicable à la passation des délégations de service public ; qu'au surplus, la société qui s'est librement engagée par la signature de ce contrat conclu par application du code des marchés publics ne peut utilement invoquer une nullité au motif que seule la procédure prévue pour la passation des délégations de service public aurait du être suivie ;

Considérant, en deuxième lieu, que le contrat conclu par la SOCIETE PREST'ACTION ne lui confiait pas le recouvrement de sommes dues par des tiers en contrepartie de biens ou services fournis par la commune de Dieppe, mais la chargeait, ainsi qu'il a été dit, de la prospection des annonceurs, de la préparation de la mise en page des encarts publicitaires et de leur facturation aux annonceurs ; que les recettes ainsi perçues auprès des annonceurs lors de la vente des encarts publicitaires, constitutives des recettes commerciales de la société requérante dans le cadre de ce marché de services, ne pouvaient être qualifiées de recettes publiques au sens des dispositions précitées du décret du 29 décembre 1962, seules revêtant une telle nature les sommes ensuite versées à la commune en vertu du contrat, et fixées en l'espèce en fonction d'un pourcentage des recettes commerciales de la société avec un montant minimal garanti ; que, par suite, la SOCIETE PREST'ACTION n'est pas fondée à soutenir que son contrat lui confiait la perception de recettes publiques en méconnaissance des dispositions de ce décret et des règles de la comptabilité publique ;

Considérant, en troisième lieu, qu'il résulte de l'instruction que, par un courrier du 15 septembre 2000, la commune de Dieppe, après avoir rappelé les modalités financières d'exécution du contrat litigieux et souligné la défaillance de la SOCIETE PREST'ACTION, a prononcé la résiliation du contrat, et que par un courrier en date du 11 mars 2002, la commune a annoncé à la société requérante son intention de procéder au recouvrement des sommes dues ; que, compte tenu des informations qui lui avaient été communiquées antérieurement, si le titre de recettes n'a été adressé à la SOCIETE PREST'ACTION que peu après le courrier du 11 mars 2002, celle-ci n'est en tout état de cause pas fondée à soutenir qu'elle n'a pas été mise en mesure de présenter ses observations avant l'émission du titre de recettes ;

Considérant, enfin, qu'il résulte de l'instruction et notamment de l'article 5-3 du cahier des clauses administratives particulières applicable au marché litigieux, que les minimas annuels garantis par le titulaire du marché selon le type de publication ont été déterminés en fonction du nombre de parutions de ces publications ; que, contrairement aux allégations de la société requérante, cette dernière a perçu les recettes publicitaires correspondant aux annonces publicitaires des numéros de la publication « Journal de bord » parus jusqu'en décembre 2000 ; qu'il suit de là que la SOCIETE PREST'ACTION n'est pas fondée à soutenir que le minimum annuel garanti au titre de cette publication devrait être réduit proportionnellement à la durée d'exécution du marché pendant l'année 2000 ; qu'elle n'est pas davantage fondée à soutenir que la commune de Dieppe ne pouvait prendre en compte, dans le titre de recettes, les sommes dues au titre de l'une des deux publications de la revue « rendez-vous » intervenue en 2000 ;

Considérant qu'il résulte de ce qui précède que la SOCIETE PREST'ACTION n'est pas fondée à soutenir que c'est à tort que, par le jugement attaqué, le tribunal administratif de Rouen a rejeté sa demande tendant à l'annulation du titre de recettes litigieux ;

Sur les conclusions de la SOCIETE PREST'ACTION dirigées contre le jugement du 1^{er} juillet 2004 du tribunal administratif de Rouen en tant que celui-ci a rejeté ses conclusions tendant au versement d'une indemnité d'imprévision :

Considérant que l'interruption provisoire de la liaison maritime Transmanche au début de l'année 1999 dont se prévaut la SOCIETE PREST'ACTION au soutien de ses conclusions tendant au versement d'une indemnité d'imprévision ne présentait pas un caractère imprévisible à la date à laquelle le marché a été conclu ; qu'ainsi la SOCIETE PREST'ACTION n'est pas fondée à soutenir que c'est à tort que, par le jugement attaqué, le tribunal administratif de Rouen a rejeté ses conclusions tendant au versement d'une indemnité d'imprévision ;

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

Considérant qu'il y a lieu, dans les circonstances de l'espèce, de mettre à la charge de la SOCIETE PREST'ACTION une somme de 6 000 euros au titre des frais exposés devant la cour administrative d'appel de Douai et le Conseil d'Etat par la commune de Dieppe et non compris dans les dépens ; que les dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative font en revanche obstacle à ce qu'une somme soit mise à ce titre à la charge de la commune de Dieppe ;

DECIDE :

Article 1^{er} : L'arrêt du 28 novembre 2006 de la cour administrative de Douai est annulé en tant qu'il a rejeté les conclusions de la SOCIETE PREST'ACTION tendant à l'annulation du jugement du 1^{er} juillet 2004 du tribunal administratif de Rouen en tant que celui-ci a rejeté ses conclusions tendant à l'annulation du titre de recettes émis à son encontre par la commune de Dieppe ainsi que ses conclusions tendant au versement d'une indemnité d'imprévision.

Article 2 : Les conclusions de la requête présentée par la SOCIETE PREST'ACTION devant la cour administrative d'appel de Douai tendant à l'annulation du jugement du 1^{er} juillet 2004 du tribunal administratif de Rouen en tant qu'il a rejeté ses conclusions tendant à l'annulation du titre de recettes émis à son encontre par la commune de Dieppe et celles tendant au versement d'une indemnité d'imprévision ainsi que ses conclusions tendant à l'application des dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative sont rejetées.

Article 3 : La SOCIETE PREST'ACTION versera à la commune de Dieppe la somme de 6 000 euros en application des dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Article 4 : La présente décision sera notifiée à la SOCIETE PREST'ACTION et à la commune de Dieppe.

Copie en sera adressée pour information à la ministre de l'économie, de l'industrie et de l'emploi et au ministre de l'intérieur, de l'outre-mer et des collectivités territoriales.