

AJDA 2009 p. 2401

La notion de recettes publiques, la gestion de fait et les contrats contenant un mandat financier

Arrêt rendu par Conseil d'Etat

section

6 novembre 2009

n° 297877

Sommaire :

Sauf dans les cas où la loi autorise l'intervention d'un mandataire, 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, décide le Conseil d'Etat. La haute juridiction donne cependant de la notion de recettes publiques une définition étroite qui peut laisser craindre des dérives.

Texte intégral :

Vu le pourvoi sommaire et les mémoires complémentaires, enregistrés les 2 octobre 2006, 2 janvier 2007 et 16 avril 2008 au secrétariat du contentieux du Conseil d'Etat, présentés pour la société Prest'action, dont le siège est à Rosny-sous-Bois (93561) ; la société Prest'action demande au Conseil d'Etat :

1°) d'annuler l'arrêt du 3 août 2006 par lequel la cour administrative d'appel de Douai a rejeté sa requête tendant à l'annulation du jugement du 1er juillet 2004 du tribunal administratif de Rouen en tant qu'il a rejeté les conclusions de sa demande tendant, d'une part, à l'annulation du titre de recettes d'un montant de 305 122,38 francs (46 515,61 €) émis le 13 février 2001 à son encontre par la commune de Rouen, d'autre part, à la condamnation de la commune de Rouen à lui verser la somme de 279 519 francs (42 612,40 €) en réparation du préjudice que lui a causé le comportement fautif de la commune dans l'exécution du marché de régie publicitaire dont elle était titulaire ;

2°) réglant l'affaire au fond, de faire droit à ses conclusions d'appel ;

3°) de mettre à la charge de la ville de Rouen une somme de 3 000 € au titre 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, Blanpain, Soltner, avocat de la société Prest'action et de la SCP Delaporte, Briard, Trichet, avocat de la commune de Rouen,

- les conclusions de M. Nicolas Boulouis, rapporteur public ;

La parole ayant été à nouveau donnée à la SCP Célice, Blancpain, Soltner, avocat de la société Prest'action et à la SCP Delaporte, Briard, Trichet, avocat de la commune de Rouen ;

Considérant qu'il ressort des pièces du dossier soumis aux juges du fond que, par un marché conclu en 1999 avec la commune de Rouen, la société 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 fixée à 650 000 francs (99 091,86 €) pour la première année ; qu'à l'issue de cette première année la société Prest'action n'avait versé à la ville qu'une somme de 282 083,74 francs (43 003,39 €) ; qu'en conséquence, le maire de Rouen a, le 13 février 2001, émis un titre exécutoire d'un montant de 302 155,38 francs (46 063,29 €) à l'encontre de la société Prest'action ; que par un arrêt du 3 août 2006, 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 réduit de 40 760,86 francs (6 213,95 €) le montant du titre de recettes émis à son encontre, a rejeté le surplus des conclusions de sa demande tendant, d'une part, à l'annulation du titre exécutoire et, d'autre part, à la condamnation de la ville de Rouen à lui verser la somme de 279 519 francs (42 612,40 €) en réparation du préjudice que lui aurait causé son comportement dans l'exécution du marché de régie publicitaire ; que la société se pourvoit en cassation contre cet arrêt ; qu'eu égard aux moyens soulevés par ce pourvoi, la société doit être regardée comme sollicitant l'annulation de l'arrêt en tant seulement qu'il a rejeté ses conclusions tendant à l'annulation du titre exécutoire ;

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 relevant des services 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 société 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 société 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 société 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 Rouen 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 ; qu'il en résulte que la société Prest'action est fondée à demander l'annulation de l'arrêt attaqué en tant qu'il a rejeté ses conclusions tendant à l'annulation du titre exécutoire ;

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 ;

Considérant, en premier lieu, qu'il résulte de l'instruction que le contrat, qui attribuait à la société Prest'action 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 de la société pouvait constituer une source de financement pour le service public de l'information municipale ; qu'ainsi, la société Prest'action n'est pas fondée à soutenir que la commune de Rouen aurait entaché d'irrégularité la procédure de passation du contrat litigieux faute d'avoir respecté les règles de procédure applicables à la passation des délégations de service public ;

Considérant, en deuxième lieu, que le contrat conclu par la société 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 Rouen, 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, fixées en l'espèce en fonction d'un pourcentage des recettes commerciales de la société avec un montant minimal garanti ; que, par suite, la société 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 des stipulations de l'article 7 du cahier des clauses administratives particulières du marché dont il s'agit que ce cahier constitue lui-même le document qu'il convient prioritairement d'analyser pour connaître la nature des engagements pris par les contractants ; qu'en vertu de l'article 5-3 de cette pièce contractuelle, le titulaire du marché garantit à l'entité publique une recette minimale fixée par lui dans l'acte d'engagement, la recette proposée par le titulaire devant être égale ou supérieure au minimum garanti imposé par la commune, soit pour la première année 250 000 francs (38 112,25 €) ; que, dans l'acte d'engagement, la société requérante a fixé à 650 000 francs (99 091,86 €) le montant de la recette minimale à verser pour la première année à la commune de Rouen ; qu'il est constant que la société Prest'action n'a versé à la collectivité qu'une somme de 282 083,74 francs (43 003,39 €) au titre de la première année d'exécution du marché ; que par suite, en émettant à l'encontre de la société requérante un titre exécutoire d'un montant de 302 155,38 francs (46 063,29 €), la commune de Rouen n'a fait qu'exécuter les conditions financières du marché ;

Considérant enfin, que la société Prest'action fait valoir que la commune de Rouen ne lui a remis, au cours de l'exécution du contrat, ni de lettre accreditive susceptible d'être présentée aux annonceurs démarchés, ni de listes de partenaires avec lesquelles la collectivité avait des relations professionnelles étroites ; que toutefois, aucune stipulation du contrat ne mettait à la charge de la collectivité de telles obligations ; que la société n'a d'ailleurs jamais, avant la décision de la commune de Rouen d'émettre le titre exécutoire litigieux, demandé à la collectivité de lui transmettre de tels documents ; que par suite, la société Prest'action ne peut valablement faire état d'un comportement fautif de la commune dans l'exécution du contrat, tenant à l'absence de remise des documents évoqués ci-dessus, pour s'exonérer de sa propre obligation contractuelle de verser à cette dernière un montant minimal de recettes ;

Considérant qu'il résulte de tout ce qui précède que la société 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 les conclusions de sa demande dirigées contre le titre exécutoire émis à son encontre par la commune de Rouen ;

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 société Prest'action une somme de 3 000 € au titre des frais exposés devant la cour administrative d'appel de Douai et le Conseil d'Etat par la commune de Rouen 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 que la somme demandée à ce titre par la société Prest'action soit mise à la charge de la commune de Rouen ;

Décide :

Article 1er : L'arrêt du 3 août 2006 de la cour administrative de Douai est annulé en tant qu'il a rejeté les conclusions de la société Prest'action tendant à l'annulation du jugement du 1er juillet 2004 du tribunal administratif de Rouen en tant qu'il a rejeté ses conclusions dirigées contre le titre exécutoire émis à son encontre par la commune de Rouen.

Article 2 : Les conclusions de la requête présentée par la société Prest'action devant la cour administrative d'appel de Douai tendant à l'annulation du jugement du 1er juillet 2004 du tribunal administratif de Rouen en tant qu'il a rejeté ses conclusions dirigées contre le titre exécutoire émis à son encontre par la commune de Rouen 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 société Prest'action versera à la commune de Rouen la somme de 3 000 € en application des dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Article 4 : La présente décision sera notifiée à la société Prest'action et à la commune de Rouen.

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.

Demandeur : Prest'action (Sté)

Composition de la juridiction : M. Stirn, prés. - M. de Nervaux, rapp. - M. Boulouis, rapp. publ. - SCP Célice, Blancpain, Soltner - SCP Delaporte, Briard, Trichet, av. (sera publié au Lebon)

Mots clés :

COMPTABILITE PUBLIQUE * Créance * Contrat public * Recette * Qualification

CONTRAT DE PARTENARIAT * Exécution * Recettes

MARCHE PUBLIC * Exécution * Recettes

DELEGATION DE SERVICE PUBLIC * Exécution * Recettes