

**TRIBUNAL ADMINISTRATIF
DE RENNES**

PLR/AMG

N^{os} 1600383,1600450

REPUBLIQUE FRANÇAISE

SOCIETE A.
ORDRE DES AVOCATS AU BARREAU
DE RENNES

AU NOM DU PEUPLE FRANÇAIS

M. L. R.
Rapporteur

Le tribunal administratif de Rennes,

(3^{ème} chambre)

M. R.
Rapporteur public

Audience du 18 mai 2017
Lecture du 15 juin 2017

39-01-03-02
C

Vu les procédures suivantes :

I. Par une requête et un mémoire, enregistrés les 29 janvier 2016 et 6 mars 2017 sous le n° 1600383, la société d'avocats A. demande au tribunal, dans le dernier état de ses écritures :

1°) d'annuler le marché que la commune de R. a conclu avec la société E.;

2°) d'enjoindre à la commune de R. de procéder au recouvrement des sommes versées à la société E. en exécution du marché, avant l'expiration d'un délai de deux mois suivant la notification du jugement.

Elle soutient que :

- la commune de R. a méconnu les articles 54 et suivants de la loi n° 71-1130 du 31 décembre 1971, portant réforme de certaines professions judiciaires et juridiques, lesquels réglementent la consultation en matière juridique et la rédaction d'actes juridiques ; la société E. a seulement vocation à exercer des activités juridiques accessoires à son activité principale de conseil en gestion, en organisation ou en matière financière ; la prestation d'assistance demandée par la commune de R. est globalement une mission d'assistance juridique et de rédaction d'actes juridiques ;

- la commune de R. ne pouvait pas attribuer le marché litigieux à la société E. sans méconnaître les dispositions du 4^o du II de l'article 30 du code des marchés publics et de la loi du 31 décembre 1971 ;

- l'offre de la société attributaire n'aurait pas dû être classée, par application du III de l'article 53 du code des marchés publics, le pouvoir adjudicateur étant tenu d'éliminer les offres inacceptables.

Par un mémoire en défense, enregistré le 20 juillet 2016, la commune de R., représentée par Me M., conclut au rejet de la requête et demande au tribunal de mettre à la charge de la société d'avocats A. la somme de 2 500 euros au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

La commune fait valoir que les moyens soulevés par la société A. ne sont pas fondés.

II. Par une requête, enregistrée le 2 février 2016 sous le n^o 1600450, l'ordre des avocats au barreau de Rennes, représenté par le cabinet d'avocats Avoxa, demande au tribunal :

1^o) de prononcer l'annulation du contrat conclu entre la commune de R. et la société E.;

2^o) de mettre à la charge de la commune de R. et de la société E. la somme de 2 000 euros au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Il soutient que:

- l'attribution d'un marché comportant des prestations juridiques à une société ne répondant pas aux conditions posées par la loi du 31 décembre 1971 porte atteinte aux intérêts des avocats qu'il lui appartient de protéger et de défendre ;

- l'objet principal du contrat est la réalisation de prestations juridiques qui concernent principalement la rédaction d'actes, du conseil et de la sécurisation de procédure au regard des risques contentieux présentés par l'opération de sorte que l'attributaire du marché devait respecter les conditions d'exercice de la profession d'avocat définies par les dispositions de la loi du 31 décembre 1971 ; la société E. n'étant pas une société d'avocats, ni un professionnel du droit, elle ne peut dès lors, sans méconnaître ces dispositions légales, être candidate à l'attribution d'un marché ayant pour objet principal des prestations de consultation juridique ;

- un contrat qui méconnaît les dispositions de l'article 54 de la loi du 31 décembre 1971 et du 4^o du II de l'article 30 du code des marchés publics a une cause illicite ;

- cette illégalité d'une particulière gravité justifie l'annulation du contrat.

Par un mémoire en défense, enregistré le 20 juillet 2016, la commune de R., représentée par Me M., conclut au rejet de la requête et demande au tribunal de mettre à la charge de l'ordre des avocats au barreau de Rennes la somme de 2 500 euros au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

La commune fait valoir que les moyens soulevés par l'ordre des avocats au barreau de Rennes ne sont pas fondés.

Par un mémoire en intervention volontaire, enregistré le 21 mars 2017, le Conseil national des barreaux, représenté par le cabinet d'avocats Palmier et associés, demande au tribunal :

1°) d'annuler le marché conclu entre la commune de R. et la société E. comprenant des prestations juridiques ;

2°) de mettre à la charge de la commune de R. la somme de 5 000 euros au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Il soutient que :

- son intervention volontaire est recevable ;
- la commune de R. a méconnu les articles 54 et 60 de la loi n° 71-1130 du 31 décembre 1971 ; il est interdit aux juristes salariés d'une entreprise de donner des consultations et de rédiger des actes à une personne différente de son employeur ; la société E. ne peut exercer une activité juridique que lorsqu'elle est accessoire à son activité principale de conseil en gestion, en organisation ou en matière financière ; la prestation d'assistance demandée par la commune de R. est globalement une mission d'assistance juridique et de rédaction d'actes juridiques ;
- la commune de R. a méconnu les articles 54 et 58 de la loi n° 71-1130 du 31 décembre 1971 dès lors que les prestations prévues par le contrat litigieux portent à titre principal sur une activité de consultation juridique.

Vu les autres pièces des dossiers.

Vu:

- la loi n° 71-1130 du 31 décembre 1971 portant réforme de certaines professions judiciaires et juridiques ;
- le code des marchés publics alors en vigueur ;
- l'arrêté du 19 décembre 2000 conférant l'agrément prévu par l'article 54-I de la loi n° 71-1130 du 31 décembre 1971 ;
- 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 M. L. R., rapporteur ;
- les conclusions de M. R., rapporteur public ;
- et les observations de :
 - Me M., représentant la société A.,
 - Me Bonnat, représentant l'ordre des avocats au barreau de Rennes,
 - Me Palmier, représentant le Conseil national des barreaux,
 - Me M., représentant la commune de R..

Deux notes en délibéré ont été enregistrées le 18 mai 2017 pour la commune de R..

1. Considérant que les requêtes susvisées qui sont introduites par la société d'avocats A. et l'ordre des avocats au barreau de Rennes posent des questions voisines et ont fait l'objet d'une instruction commune; qu'il y a lieu de les joindre pour statuer par un même jugement ;

2. Considérant que la commune de R. a lancé un projet de zone d'aménagement concerté (ZAC), dénommée ZAC de la H. et du P-H-V. ; que pour confier ce marché à un aménageur, la commune a souhaité avoir recours à une assistance à maîtrise d'ouvrage pour définir ses besoins puis lancer une consultation par appel d'offres ; qu'à cet effet un contrat a été conclu le 1^{er} décembre 2015 entre la commune et la société E. au terme d'une procédure adaptée ayant pour objet l'« assistance à maîtrise d'ouvrage pour la consultation d'aménageurs en vue de la réalisation de la ZAC multisites de la H. et du P-V-H. » ; que la société d'avocats A. qui s'était portée candidate à l'attribution de ce marché a été informée par un courrier du 23 octobre 2015 de la commune de R. que son offre, classée deuxième, avait été rejetée ; que la société d'avocats A. et l'ordre des avocats au barreau de Rennes demandent au tribunal d'annuler le marché litigieux ;

Sur l'intervention volontaire du Conseil national des barreaux :

3. Considérant qu'aux termes de l'article 21-1 de la loi susvisée du 31 décembre 1971 :
« (...) *Le conseil national peut, devant toutes les juridictions, exercer tous les droits réservés à la partie civile relativement aux faits portant un préjudice direct ou indirect à l'intérêt collectif de la profession d'avocat (...)* » ;

4. Considérant qu'est recevable à former une intervention devant le juge du fond toute personne qui justifie d'un intérêt suffisant eu égard à la nature et à l'objet du litige ; que compte tenu de la mission confiée par l'article 21-1 de la loi du 31 décembre 1971 au Conseil national des barreaux et des questions d'ordre général soulevées par le litige, cette personne morale justifie d'un intérêt suffisant à l'annulation du contrat litigieux ;

Sur la validité du contrat:

5. Considérant, d'une part, qu'indépendamment des actions dont disposent les parties à un contrat administratif et des actions ouvertes devant le juge de l'excès de pouvoir contre les clauses réglementaires d'un contrat ou devant le juge du référé contractuel sur le fondement des articles L. 551-13 et suivants du code de justice administrative, tout tiers à un contrat administratif susceptible d'être lésé dans ses intérêts de façon suffisamment directe et certaine par sa passation ou ses clauses est recevable à former devant le juge du contrat un recours de pleine juridiction contestant la validité du contrat ou de certaines de ses clauses non réglementaires qui en sont divisibles ;

6. Considérant que, saisi ainsi par un tiers, de conclusions contestant la validité du contrat ou de certaines de ses clauses, il appartient au juge du contrat, après avoir vérifié que l'auteur du recours autre que le représentant de l'Etat dans le département ou qu'un membre de l'organe délibérant de la collectivité territoriale ou du groupement de collectivités territoriales concerné se prévaut d'un intérêt susceptible d'être lésé de façon suffisamment directe et certaine et que les irrégularités qu'il critique sont de celles qu'il peut utilement invoquer, lorsqu'il constate l'existence de vices entachant la validité du contrat, d'en apprécier l'importance et les conséquences ; qu'ainsi, il lui revient, après avoir pris en considération la nature de ces vices, soit de décider que la poursuite de l'exécution du contrat est possible, soit d'inviter les parties à prendre des mesures de régularisation dans un délai qu'il fixe, sauf à résilier ou résoudre le contrat ; qu'en présence d'irrégularités qui ne peuvent être couvertes par une mesure de régularisation et qui ne permettent pas la poursuite de l'exécution du contrat, il lui revient 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, soit la résiliation du contrat, soit, si le contrat a un contenu illicite ou s'il se trouve affecté d'un vice de consentement ou de tout autre vice d'une

particulière gravité que le juge doit ainsi relever d'office, l'annulation totale ou partielle de celui-ci; qu'il peut enfin, s'il en est saisi, faire droit, y compris lorsqu'il invite les parties à prendre des mesures de régularisation, à des conclusions tendant à l'indemnisation du préjudice découlant de l'atteinte à des droits lésés ;

7. Considérant, d'autre part, qu'aux termes du 4^o du II de l'article 30 du code des marchés publics, alors en vigueur, : « *Le pouvoir adjudicateur veille au respect des principes déontologiques et des réglementations applicables, le cas échéant, aux professions concernées* » ; 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^o 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 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. / Pour chacune des catégories d'organismes visées aux articles 61,63,64 et 65, elle résulte de l'agrément donné, pour la pratique du droit à titre accessoire, par un arrêté qui fixe, le cas échéant, les conditions de qualification ou d'expérience juridique exigées des personnes pratiquant le droit sous l'autorité de ces organismes. (...)* » ; que l'article 60 de la même loi ajoute que : « *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.* ». ; qu'en fin aux termes de l'arrêté du 19 décembre 2000 susvisé : « *L'agrément (...) est conféré aux consultants ou ingénieurs-conseils qui exercent leur activité dans les secteurs « conseils pour les affaires et la gestion (code NAF 75.1G) et « sélection et mise à disposition de personnel » (code NAF 74.5A) à la condition que ces personnes 1^o bénéficient de la qualification accordée par l'Organisme professionnel de qualification des conseils en management (OPQCM), que cette qualification leur ait été accordée personnellement ou ait été accordée à la personne morale au sein de laquelle elles exercent leur activité (...)* » ;

8. Considérant qu'il résulte du cahier des charges du contrat litigieux que la commune de R. a souhaité bénéficier d'une assistance « *pour le choix de l'aménageur de la ZAC multisites dans les différentes étapes de la procédure de publicité et de mise en concurrence, conformément aux articles L.300-4 et R.300-4 à 10 du Code de l'Urbanisme, tout particulièrement sur les plans juridique et financier* » et que le projet se caractérise par le recours contentieux exercé par deux propriétaires riverains ainsi que par la résiliation d'un contrat avec la SPLA Territoires Publics pour la réalisation de ladite ZAC ; que ce cahier des charges mentionne également que la commune « *est extrêmement attachée au respect des règles de forme dans le déroulement de la procédure de consultation des aménageurs, qui doivent être incontestables* » et qu'à cet égard l'attributaire du marché devra « *apporter à la collectivité sur le plan juridique un soutien affirmé, et garantir notamment par ses conseils et les pièces produites, une fiabilité juridique sans faille de la procédure* » ; qu'il résulte encore de ce document que le prestataire devra rédiger le règlement et le cahier des charges de la consultation, établir les projets des délibérations municipales nécessaires notamment au lancement de la consultation, à

l'approbation du traité de concession et à l'élaboration des documents de publicité du marché ; qu'enfin la commune a pris le soin de préciser que « *Le candidat (...) devra absolument disposer de compétences en matière juridique (droit de l'urbanisme) afin d'apporter des conseils et une assistance très fiable à la collectivité (avocat, conseil juridique, juriste)* » ; qu'ainsi, alors même qu'en vertu des dispositions précitées des articles 54 et 60 de la loi du 31 décembre 1971, les personnes exerçant une activité professionnelle non réglementée pour laquelle elles justifient d'une qualification spécifique, ce dont justifie la société attributaire, peuvent, dans les limites de celle-ci, donner des consultations juridiques relevant directement de leur activité principale, il résulte toutefois de ce qui vient d'être rappelé que le marché litigieux, s'il portait pour partie sur l'évaluation des risques financiers, comprenait une part de conseil juridique personnalisé prépondérante pour sécuriser la procédure de passation du marché ; que, par ailleurs, s'il résulte de l'offre financière annexée à l'acte d'engagement que la société E. a prévu de consacrer 20,5 jours à l'exécution du marché en y affectant un chef de mission, un juriste, un spécialiste en finances et un urbaniste à hauteurs respectives de 5,5 jours, 7 jours, 4,5 jours et 3 jours, cette mission ne faisait toutefois intervenir que trois spécialistes, le chef de mission n'ayant qu'un rôle de négociateur et de manager, et se caractérisait par le rôle prépondérant du juriste dont la durée d'intervention était supérieure à celles des spécialistes en finances et en urbanisme ; que, par suite, la mission exercée réellement par la société E. relevait pour l'essentiel d'une activité de consultation juridique personnalisée qui ne pouvait pas être attribuée à la société E. eu égard à son activité ; qu'il suit de là que le marché conclu le 1^{er} décembre 2015 entre la commune de R. et la société E. est contraire aux dispositions précitées de la loi du 31 décembre 1971 et à celles du 4^o du II de l'article 30 du code des marchés publics et, par suite, a été conclu dans des conditions illicites ;

9. Considérant qu'il résulte de ce qui a été dit au point 6 que lorsque le juge constate l'illicéité d'un contrat, il peut en prononcer l'annulation, lorsque celle-ci ne porte pas une atteinte excessive à l'intérêt général ; qu'en l'espèce, le manquement relevé au point 8 est, au regard de sa gravité, de nature à justifier, à lui seul et sans qu'il soit besoin d'examiner les autres moyens des requêtes, l'annulation du marché en litige dès lors qu'en l'espèce, le marché ayant été entièrement exécuté, une telle annulation ne porte pas une atteinte excessive à l'intérêt général ; que, par suite, il y a lieu de prononcer l'annulation du marché ;

Sur les conclusions à fin d'injonction :

10. Considérant que le présent jugement n'implique pas d'enjoindre, comme le demande la société d'avocats A., à la commune de procéder au recouvrement de l'intégralité des sommes qui ont été versées à la société E. dans le cadre de l'exécution du marché litigieux ;

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

11. Considérant que ces dispositions font obstacle à ce que soient mises à la charge de la société A. et de l'ordre des avocats au barreau de Rennes, qui ne sont pas les parties perdantes, les sommes demandées par la commune de R., au titre des frais exposés par elle et non compris dans les dépens ;

12. Considérant que, dans les circonstances de l'espèce, il y a lieu de mettre à la charge de la commune de R. la somme de 750 euros à verser à l'ordre des avocats au barreau de Rennes et au Conseil national des barreaux ;

DECIDE :

Article 1^{er} : Le marché conclu entre la commune de R. et la société E. le 1^{er} décembre 2015 est annulé.

Article 2: La commune de R. versera à l'ordre des avocats au barreau de Rennes et au Conseil national des barreaux la somme de 750 euros à chacun.

Article 3: Le surplus des conclusions des requêtes est rejeté.

Article 4: Les conclusions présentées par la commune de R. tendant à l'application de l'article L. 761-1 du code de justice administrative sont rejetées.

Article 5: Le présent jugement sera notifié à la commune de R., à la société E., à la société d'avocats A., à l'ordre des avocats au barreau de Rennes et au Conseil national des barreaux.

Copie du présent jugement sera adressée en application de l'article R. 751-12 du code de justice administrative au directeur départemental des finances publiques d'Ille-et-Vilaine.

Délibéré après l'audience du 18 mai 2017, à laquelle siégeaient:

M. L., président,
M. L. R., premier conseiller,
Mme G., premier conseiller.

Lu en audience publique le 15 juin 2017.

Le rapporteur,

Le président,

Signé: P. L. R.

Signé: J-J. L.

La greffière,

Signé: A-F. D.-Q.

La République mande et ordonne au **préfet d'Ille-et-Vilaine** en ce qui le concerne et à tous huissiers de justice à ce requis en ce qui concerne les voies de droit commun, contre les parties privées, de pourvoir à l'exécution de la présente décision