Conseil d'État

N° 515310
ECLI:FR:CECHR:2026:515310.20260717
Mentionné aux tables du recueil Lebon

7ème et 2ème chambres réunies

M. Jacques-Henri Stahl, président
M. Alexandre Denieul, rapporteur
M. Nicolas Labrune, rapporteur public
SELAS FROGER & ZAJDELA, avocats

Lecture du vendredi 17 juillet 2026

REPUBLIQUE FRANCAISE

AU NOM DU PEUPLE FRANCAIS

Vu les procédures suivantes :

Me Laetitia Girard, avocate associée de l'association d'avocats à responsabilité professionnelle individuelle (AARPI) Quercia Avocats a demandé au juge des référés du tribunal administratif de Paris, statuant sur le fondement de l'article L. 551-13 du code de justice administrative, d'une part, d'annuler le marché conclu le 5 février 2026 entre la Ville de Paris et la société NNG Avocats portant sur la représentation de la Ville de Paris dans le cadre des recours contentieux formés en matière de stationnement payant ainsi que des décisions de rejet de sa candidature et de l'attribution du marché au cabinet NNG Avocats, d'autre part, d'enjoindre à la Ville de Paris, si elle entend poursuivre la conclusion du marché, de reprendre la procédure au stade de l'examen des candidatures.

Par une ordonnance n° 2608116 du 20 avril 2026, la juge des référés du tribunal administratif a annulé le contrat conclu le 5 février 2026 entre la Ville de Paris et la société NNG Avocats et rejeté le surplus des conclusions des parties.

1° Sous le n° 515310, par un pourvoi sommaire, un mémoire complémentaire et un mémoire en réplique, enregistrés les 30 avril, 12 mai et 12 juin 2026 au secrétariat du contentieux du Conseil d'Etat, la société NNG Avocats demande au Conseil d'Etat :

1°) d'annuler cette ordonnance ;

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

Elle soutient que la juge des référés du tribunal administratif de Paris a :
- dénaturé les termes du cahier des clauses particulières valant acte d'engagement en retenant que le contrat litigieux ne pouvait être regardé comme ayant pour objet des services juridiques de représentation légale et comme étant exécuté par un avocat au sens et pour l'application des dispositions de l'article L. 2512-5 du code de la commande publique ;
- commis une erreur de droit en déduisant de la prépondérance de tâches administratives dans le traitement des dossiers que le contrat ne porterait pas sur des services de représentation légale par un avocat ;
- commis une erreur de droit en se fondant sur les modalités d'exécution du contrat pour apprécier si ce dernier entrait dans le champ de l'exception prévue à l'article L. 2512-5 du code de la commande publique ;
- commis une erreur de droit en retenant qu'un contrat de représentation légale dans lequel certaines prestations de nature juridique sont réalisées par une personne non avocate ne relevait pas de l'exemption de l'article L. 2512-5 du code de la commande publique ;
- inexactement qualifié ou, à tout le moins, dénaturé les faits en retenant que le contrat ne portait pas sur des prestations de représentation en justice au sens et pour l'application de l'article L. 2512-5 du code de la

commande publique ;
- commis une double erreur de droit et inexactement qualifié les faits en prononçant l'annulation du contrat alors qu'une telle mesure se heurtait à plusieurs raisons impérieuses d'intérêt général et que la date d'effet de cette annulation aurait dû à tout le moins être reportée.

Par deux mémoires en défense, enregistrés les 8 et 15 juin 2026, Me Girard conclut au rejet du pourvoi et à ce qu'il soit mis à la charge de la société NNG Avocats une somme de 4 000 euros au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative. Elle soutient que les moyens soulevés par la société NNG Avocats ne sont pas fondés.

Le pourvoi a été communiqué au ministre de l'économie, des finances et de la souveraineté industrielle, énergétique et numérique, qui n'a pas produit de mémoire.

Par une ordonnance du 12 juin 2026, la clôture de l'instruction a été fixée au 19 juin 2026.

Un nouveau mémoire a été présenté par la société NNG Avocats le 7 juillet 2026, postérieurement à la clôture de l'instruction.

Un mémoire a été présenté par la Ville de Paris le 8 juillet 2026, postérieurement à la clôture de l'instruction.

2° Sous le n° 515469, par un pourvoi sommaire et un mémoire complémentaire, enregistrés les 6 et 21 mai 2026 au secrétariat du contentieux du Conseil d'Etat, la Ville de Paris demande au Conseil d'Etat :

1°) d'annuler la même ordonnance ;

2°) statuant en référé, de rejeter la demande de Me Girard ;

3°) de mettre à la charge de Me Girard la somme de 3 000 euros au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Elle soutient que la juge des référés a commis une erreur de droit en prononçant l'annulation du contrat, sans rechercher si une raison impérieuse d'intérêt général ne justifiait pas de différer dans le temps les effets d'une telle annulation.

Le pourvoi a été communiqué à Me Girard, à la société NNG Avocats et au ministre de l'économie, des finances et de la souveraineté industrielle, énergétique et numérique, qui n'ont pas produit de mémoire.

Par une ordonnance du 12 juin 2026, la clôture de l'instruction a été fixée au 19 juin 2026.

Un nouveau mémoire a été présenté par la Ville de Paris le 8 juillet 2026, postérieurement à la clôture de l'instruction.

Vu les autres pièces des dossiers ;

Vu :
- le code de la commande publique ;
- le code de justice administrative ;

Après avoir entendu en séance publique :

- le rapport de M. Alexandre Denieul, rapporteur ;

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

La parole ayant été donnée, après les conclusions, à la SCP Melka-Prigent - Drusch, avocat de la société NNG Avocats, à la SCP Guérin – Gougeon, avocat de Me Laetitia Girard, avocate de l'AARPI Quercia Avocats et à la SELAS Froger & Zajdela, avocat de la Ville de Paris ;

Considérant ce qui suit :

1. Il ressort des pièces du dossier soumis à la juge des référés que, le 5 février 2026, la Ville de Paris a conclu avec le cabinet NNG Avocats un « accord-cadre à bons de commande de représentation légale dans le cadre des recours contentieux formés en matière de stationnement payant à Paris ». Me Girard, avocate associée de l'AARPI Quercia Avocats a demandé au juge des référés du tribunal administratif de Paris, statuant sur le fondement de l'article L. 551-13 du code de justice administrative, d'annuler ce contrat. Par une ordonnance du 20 avril 2026, la juge des référés a fait droit à cette demande. Par deux pourvois, qu'il y a lieu de joindre pour statuer par une seule décision, la société NNG Avocats et la Ville de Paris demandent l'annulation de cette ordonnance.

Sur les pourvois :

2. Aux termes de l'article L. 2000-2 du code de la commande publique : « Lorsqu'un acheteur conclut un contrat destiné à satisfaire des besoins, objectivement indissociables, qui relèvent, d'une part, du droit commun des marchés prévu au livre Ier de la présente partie et de son livre II relatif aux marchés de partenariat et, d'autre part, du régime juridique particulier applicable aux autres marchés publics du livre V ou du livre II de la troisième partie, ce contrat est soumis aux dispositions applicables à son objet principal (…) ». Le d) du 8° de l'article L. 2512-5 de ce code dispose que ne sont régis que par le titre II du livre V de la deuxième partie du code de la commande publique et ne sont, par suite, soumis à aucune obligation de publicité et de mise en concurrence préalable, les marchés publics conclus par un acheteur portant sur les « services juridiques de représentation légale d'un client par un avocat dans le cadre d'une procédure juridictionnelle, devant les autorités publiques ou les institutions internationales ou dans le cadre d'un mode alternatif de règlement des conflits (…) ».

3. La juge des référés du tribunal administratif de Paris a retenu que le marché public litigieux ne pouvait être conclu de gré à gré sur le fondement du d) du 8° de l'article L. 2512-5 du code de la commande publique, cité au point précédent, au motif que ce marché porterait de manière prépondérante sur des prestations présentant un caractère administratif et n'aurait, par suite, pas pour objet des services juridiques de représentation légale au sens de ces dispositions. Toutefois, il ressort des pièces du dossier soumis à la juge des référés que les prestations en cause, qui se rapportent à la gestion administrative des recours contentieux, sont objectivement indissociables des prestations de représentation légale de la Ville de Paris devant le Tribunal du stationnement payant, lesquelles constituent l'objet principal du marché au sens de l'article L. 2000-2 du code de la commande publique cité au point précédent. Dès lors, l'objet de ce marché doit être regardé, pour l'ensemble de ses prestations, comme portant sur des services juridiques de représentation légale au sens du d) du 8° de l'article L. 2512-5 du même code. En jugeant le contraire, la juge des référés a inexactement qualifié les faits de l'espèce.

4. Il résulte de ce qui précède, sans qu'il soit besoin de se prononcer sur les autres moyens du pourvoi de la société NNG Avocats, que celle-ci est fondée à demander l'annulation de l'ordonnance attaquée. Cette annulation rend sans objet le pourvoi formé par la Ville de Paris.

5. Il y a lieu, dans les circonstances de l'espèce, de régler l'affaire au titre de la procédure de référé engagée, en application des dispositions de l'article L. 821-2 du code de justice administrative.

Sur la demande en référé présentée par Me Girard :

En ce qui concerne la recevabilité de la demande :

6. En premier lieu, aux termes de l'article L. 551-13 du code de justice : « Le président du tribunal administratif, ou le magistrat qu'il délègue, peut être saisi, une fois conclu l'un des contrats mentionnés aux articles L. 551-1 et L. 551-5, d'un recours régi par la présente section ». Aux termes de l'article L. 551-14 du code de justice administrative : « Les personnes habilitées à agir sont celles qui ont un intérêt à conclure le contrat et qui sont susceptibles d'être lésées par des manquements aux obligations de publicité et de mise en concurrence auxquelles sont soumis ces contrats, ainsi que le représentant de l'Etat dans le cas des contrats passés par une collectivité territoriale ou un établissement public local. Toutefois, le recours régi par la

présente section n'est pas ouvert au demandeur ayant fait usage du recours prévu à l'article L. 551-1 ou à l'article L. 551-5 dès lors que le pouvoir adjudicateur ou l'entité adjudicatrice a respecté la suspension prévue à l'article L. 551-4 ou à l'article L. 551-9 et s'est conformé à la décision juridictionnelle rendue sur ce recours ». Aux termes de l'article L. 551-15 du même code : « Le recours régi par la présente section ne peut être exercé ni à l'égard des contrats dont la passation n'est pas soumise à une obligation de publicité préalable lorsque le pouvoir adjudicateur ou l'entité adjudicatrice a, avant la conclusion du contrat, rendu publique son intention de le conclure et observé un délai de onze jours après cette publication, ni à l'égard des contrats soumis à publicité préalable auxquels ne s'applique pas l'obligation de communiquer la décision d'attribution aux candidats non retenus lorsque le pouvoir adjudicateur ou l'entité adjudicatrice a accompli la même formalité. La même exclusion s'applique aux contrats fondés sur un accord-cadre ou un système d'acquisition dynamique lorsque le pouvoir adjudicateur ou l'entité adjudicatrice a envoyé aux titulaires la décision d'attribution du contrat et observé un délai de seize jours entre cet envoi et la conclusion du contrat, délai réduit à onze jours si la décision a été communiquée à tous les titulaires par voie électronique ». Aux termes du premier alinéa de l'article R. 551-7-1 du code de justice administrative : « Pour pouvoir se prévaloir des dispositions du premier alinéa de l'article L. 551-15, le pouvoir adjudicateur ou l'entité adjudicatrice publie au Journal officiel de l'Union européenne un avis, conforme au modèle fixé par le règlement de la Commission européenne établissant les formulaires standard pour la publication d'avis en matière de marchés publics et de contrats de concession, relatif à son intention de conclure un contrat. Il respecte un délai d'au moins onze jours entre la date de publication de cet avis et la date de conclusion du contrat ».

7. Il résulte des dispositions précitées qu'un candidat évincé qui a engagé un référé précontractuel postérieurement à la signature d'un marché dont la passation n'est pas soumise à une obligation de publicité préalable alors que le pouvoir adjudicateur n'a pas rendu publique son intention de conclure le contrat dans les conditions prévues par les dispositions précitées et n'a pas observé, avant de le signer, un délai d'au moins onze jours entre la date de publication de l'avis prévu par cet article et la date de conclusion du contrat est recevable à saisir le juge du référé contractuel d'une demande dirigée contre ce marché, quand bien même le pouvoir adjudicateur lui aurait notifié le choix de l'attributaire et aurait respecté un délai avant de signer le contrat.

8. Il est constant que la Ville de Paris n'a pas rendu publique son intention de conclure le marché litigieux dans les conditions prévues par les dispositions précitées de l'article R. 551-7 du code de justice administrative. Dans ces conditions, et alors même qu'ainsi qu'il résulte de l'instruction la Ville de Paris a notifié dès le 16 décembre 2025, par courriel, à Me Girard son choix de recourir à un autre prestataire et qu'elle n'a signé le marché que le 5 février 2026, avant l'introduction, le 3 mars suivant, d'un référé précontractuel postérieurement à la signature du contrat, le présent référé contractuel, formé le 16 mars 2026, est recevable. Il en résulte que la fin de non-recevoir opposée par la Ville de Paris doit être écartée.

9. En second lieu, si l'AARPI Quercia Avocats est une société créée de fait soumise au régime des sociétés en participation, il ressort en tout état de cause de la demande de première instance que celle-ci a été formée par Me Girard, avocate associée de l'AARPI Quercia Avocats, membre du groupement composé également des cabinets Rive Gauche et Phusis qui a été candidat à l'attribution du marché et n'a pas été retenu. Sa demande est recevable.

En ce qui concerne les conclusions dirigées contre le contrat signé le 5 février 2026 :

10. Aux termes du premier alinéa de l'article L. 551-18 du code de justice administrative : « Le juge prononce la nullité du contrat lorsqu'aucune des mesures de publicité requises pour sa passation n'a été prise, ou lorsque a été omise une publication au Journal officiel de l'Union européenne dans le cas où une telle publication est prescrite ». Aux termes de l'article L. 551-19 du même code : « Toutefois, dans les cas prévus à l'article L. 551-18, le juge peut sanctionner le manquement soit par la résiliation du contrat, soit par la réduction de sa durée, soit par une pénalité financière imposée au pouvoir adjudicateur ou à l'entité adjudicatrice, si le prononcé de la nullité du contrat se heurte à une raison impérieuse d'intérêt général. / Cette raison ne peut être constituée par la prise en compte d'un intérêt économique que si la nullité du contrat entraîne des conséquences disproportionnées et que l'intérêt économique atteint n'est pas directement lié au contrat, ou si le contrat porte sur une délégation de service public ou encore si la nullité du contrat menace sérieusement l'existence même d'un programme de défense ou de sécurité plus large qui est essentiel pour les intérêts de sécurité de l'Etat. »

11. Il résulte de l'instruction et n'est pas contesté que la société NNG Avocats sous-traite à la société SAGS Services, au sein de laquelle n'exerce aucun avocat, l'essentiel de l'exécution du contrat, notamment la rédaction des plusieurs milliers de projets de mémoires en défense produits chaque mois, lesquels ne sont ensuite relus et signés que par une seule avocate de la société NNG Avocats. Dans ces circonstances particulières, le contrat ne peut, au regard des conditions de l'intervention de l'avocate de la société attributaire du contrat, être regardé comme portant sur des services juridiques de représentation légale fournis par un avocat au sens et pour l'application du d) du 8° de l'article L. 2512-5 du code de la commande publique, justifiant d'être dispensé de toute obligation de publicité et de mise en concurrence préalable. Ainsi, les conditions prévues par ces dernières dispositions n'étant pas remplies, ce marché ne pouvait être conclu de gré à gré sans mesure de publicité préalable. Cette méconnaissance des obligations de publicité et de mise en concurrence a affecté les chances du groupement dont Me Girard est membre d'obtenir le marché.

12. Me Girard est dès lors fondée, sans qu'il soit besoin de se prononcer sur les autres moyens de sa demande, à demander l'annulation de ce contrat sur le fondement de l'article L. 551-18 du code de justice administrative, aucune raison impérieuse d'intérêt général ne justifiant le prononcé de l'une des mesures alternatives à l'annulation prévues par l'article L. 551-19 du même code.

13. La présente décision, par elle-même, n'implique pas d'enjoindre à la Ville de Paris, si elle entend poursuivre la conclusion du marché litigieux, de reprendre la procédure au stade de l'examen des candidatures.

14. Il y a lieu, dans les circonstances de l'espèce, de mettre à la charge de la société NNG Avocats la somme de 3 000 euros à verser à Me Girard au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative. Les dispositions de cet article font obstacle à ce qu'une somme soit mise, à ce titre, à la charge de Me Girard qui n'est pas, dans la présente instance, la partie perdante.

D E C I D E :

Article 1er : L'ordonnance du 20 avril 2026 de la juge des référés du tribunal administratif de Paris est annulée.

Article 2 : Le contrat conclu le 5 février 2026 entre la Ville de Paris et le cabinet NNG Avocats est annulé.

Article 3 : Il n'y a pas lieu de statuer sur le pourvoi de la Ville de Paris.

Article 4 : La société NNG Avocats versera à Me Girard la somme de 3 000 euros au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Article 5 : Le surplus des conclusions des parties est rejeté.

Article 6 : La présente décision sera notifiée à la société NNG Avocats, à la Ville de Paris et à Me Laetitia Girard, avocate associée de l'association d'avocats à responsabilité professionnelle individuelle (AARPI) Quercia.
Copie en sera adressée au ministre de l'économie, des finances et de la souveraineté industrielle, numérique et énergétique.

Délibéré à l'issue de la séance du 8 juillet 2026 où siégeaient : M. Jacques-Henri Stahl, président adjoint de la section du contentieux, présidant ; M. Olivier Japiot, M. Alain Seban, présidents de chambre ; M. Pascal Trouilly, M. Gilles Pellissier, M. Jean-Yves Ollier, M. Frédéric Gueudar Delahaye, conseillers d'Etat ; M. Jérôme Goldenberg, conseiller d'Etat en service extraordinaire et M. Alexandre Denieul, maître des requêtes-rapporteur.

Rendu le 17 juillet 2026,

Le président :

Signé : M. Jacques-Henri Stahl

Le rapporteur :
M. Alexandre Denieul

La secrétaire :
Mme Pauline Maury

La République mande et ordonne au ministre de l'économie, des finances et de la souveraineté industrielle, numérique et énergétique en ce qui le concerne ou à tous commissaires 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.

Pour expédition conforme,

Pour la secrétaire du contentieux, par délégation :