

**TRIBUNAL ADMINISTRATIF  
DE NANTES**

**N°1506379  
N°1509786**

**RÉPUBLIQUE FRANÇAISE**

---

**SOCIÉTÉ CONSULTING PRIVÉ PUBLIC  
CABINET FIDÉLIA CONSULTING**

**AU NOM DU PEUPLE FRANÇAIS**

**COMMUNE DE LA REMAUDIERE**

Le tribunal administratif de Nantes

(2<sup>ème</sup> chambre)

---

M. Romain Dias  
Rapporteur

---

Mme Violette Rosemberg  
Rapporteur public

---

Audience du 7 juin 2017  
Lecture du 5 juillet 2017

---

39  
54-06-055  
C

Vu la procédure suivante :

I, Par une requête, enregistrée le 29 juillet 2015, sous le n° 1506379, la société Consulting Privé Public Cabinet Fidélia Consulting, représentée par Me Oillic, demande au tribunal :

1°) d'annuler le titre n°36 émis et rendu exécutoire le 12 mai 2015 par le maire de La Remaudière ;

2°) de la décharger de l'obligation de payer la somme de 57 660 euros mise à sa charge par le titre litigieux ;

3°) de mettre à la charge de la commune de La Remaudière une somme de 2 000 euros en application des dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Elle soutient que :

- en autorisant le maire à émettre le titre en litige, par la délibération du 9 avril 2015, le conseil municipal a excédé sa compétence ;

- l'article 4 de la loi du 12 avril 2000 relative aux droits des citoyens dans leurs relations avec l'administration a été méconnu ; il appartient à l'autorité administrative, dans le cas où l'avis des sommes à payer n'est pas signé comme en l'espèce et n'indique pas la qualité de son auteur, de justifier que l'un des documents formant titre de recettes exécutoire comporte lesdites mentions ainsi que la signature de l'ordonnateur ou de son délégué ;

- l'article 24 du décret n°2012-1246 du 7 novembre 2012 relatif à la gestion budgétaire et comptable publique a été méconnue ; les bases de liquidation ne sont pas suffisamment précisées ; la lettre du maire en date du 28 avril 2015 qui fait état d'une somme de 57 660 euros TTC ne détaille pas davantage les bases de calcul de cette somme ;

- le principe général des droits de la défense a été méconnu ; elle n'a pas été mise à même de présenter ses observations sur la décision que la commune s'apprêtait à prendre ;

- le bien-fondé de la créance n'est pas justifié ; la commune n'établit pas le fait générateur de la créance ; elle ne justifie d'aucun texte législatif ou réglementaire qui imposerait la restitution des sommes versées ;

- en payant les factures litigieuses de la société Consulting Privé Public Cabinet Fidélia Consulting, la commune a pris une décision individuelle créatrice de droits ; en vertu de la jurisprudence Ternon, la commune ne pouvait légalement retirer cette décision que dans le délai de quatre mois suivant la prise de cette décision ;

- l'exigence de loyauté des relations contractuelles interdisait à la commune d'invoquer d'éventuelles irrégularités des conventions pour se soustraire à ses obligations, d'autant plus que les relations contractuelles ont pris fin par le paiement sans réserve des factures émises par la société Consulting Privé Public Cabinet Fidélia Consulting.

Par un mémoire en défense, enregistré le 2 décembre 2015, la commune de la Remaudière, représentée par la Selarl Publi-Juris, conclut au rejet de la requête.

La commune reconnaît que « le formalisme de la décision litigieuse est discutable, notamment au regard de l'article 24 de la loi du 12 avril 2000 » et s'en remet à l'appréciation souveraine du tribunal.

II, Par une requête et des mémoires enregistrés le 26 novembre 2015, le 26 avril 2016 et le 19 avril 2017, sous le n° 1509786, la commune de La Remaudière, représentée par la Selarl Publi-Juris, demande au tribunal :

1°) de condamner la société Consulting Privé Public Cabinet Fidélia Consulting au paiement d'une somme de 50 519 euros TTC, avec intérêts au taux légal à compter du 12 mai 2015 ;

2°) de mettre à la charge de la société Consulting Privé Public Cabinet Fidélia Consulting une somme de 2 000 euros au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

La commune soutient que :

- le contrat du 13 juillet 2011 relatif à la mission d'optimisation de la structure fiscale de la commune est entaché de nullité et doit être écarté ; il contient des clauses illicites car contraire aux articles 54, 56 et 60 de la loi n°71-1130 du 31 décembre 1971 ; ces clauses ne sont pas divisibles ; le contrat concerne une mission d'optimisation financière et fiscale, il entre donc dans le champ de la loi du 31 décembre 1971 ; la prestation de validation des bases d'imposition retenues par les services fiscaux implique une vérification de la législation applicable, et constitue par conséquent une prestation de conseil juridique ; il en va ainsi de la détermination des « nouvelles niches fiscales définies par les dernières lois de finance » ainsi que de « l'audit approfondi des ressources de la commune » et de la rédaction de courriers de réclamation ; il

n'est pas contesté que la société ne dispose ni de l'agrément prévu par l'article 54 de cette loi, ni de la qualification prévue par l'article 60 de cette même loi ;

- dès lors que la société Consulting Privé Public Cabinet Fidélia Consulting n'établit pas le caractère utile des prestations exécutées, elle engage sa responsabilité quasi-contractuelle à l'égard de la commune de La Remaudière et doit être condamnée à rembourser les sommes qui lui ont été versées au titre du contrat conclu le 13 juillet 2011, soit un montant de 29 519 euros TTC ;

- le contrat du 11 janvier 2014 relatif à l'accompagnement transitoire de la commune doit également être écarté ; il est illicite par son objet ; l'externalisation à un opérateur économique des fonctions dévolues à un agent public titulaire est contraire aux principes du droit public et à l'article L. 1251-60 du code du travail ; la dévolution contractuelle d'une prérogative de puissance publique est prohibée ; il est entaché d'un vice du consentement ; le maire n'a pas été autorisé par le conseil municipal à signer un contrat d'un montant supérieur au seuil minimal de mise en concurrence ; il a été passé au mépris des règles de concurrence alors que son montant excédait le seuil de 15 000 euros fixé par l'article 28-III du code des marchés publics, alors applicable ;

- le litige doit être tranché sur le fondement de la responsabilité quasi-contractuelle ; à défaut de contrat, si l'entrepreneur ne démontre pas l'utilité de son intervention, il s'expose au remboursement des sommes irrégulièrement perçues ;

- elle est fondée à demander la condamnation du cabinet Fidélia à lui verser une somme de 22 000 euros TTC, au titre de l'ensemble des dépenses engagées dans le cadre de l'exécution du contrat du 11 janvier 2014 ;

- les sommes versées en application de contrats entachés d'illégalité ne sont pas créatrices de droit au sens de la jurisprudence Ternon ;

- en s'abstenant de fournir le moindre commencement de preuve pour justifier l'utilité de son intervention, la société Consulting Privé Public Cabinet Fidélia Consulting ne démontre pas le mal-fondé de la créance revendiquée par son cocontractant, sur le fondement de la responsabilité extracontractuelle.

Par des mémoires en défense, enregistré le 19 février 2016 et le 23 mars 2017 la société Consulting Privé Public Cabinet Fidélia Consulting, représentée par Me Oillic, demande au tribunal :

1°) de rejeter la requête ;

2°) subsidiairement, de condamner la commune de la Remaudière à lui payer une somme de 40 435 euros au titre de l'enrichissement sans cause ;

3°) de mettre à la charge de la commune une somme de 2 000 euros au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

La société Consulting Privé Public Cabinet Fidélia Consulting fait valoir que :

- la démarche de la commune est vouée à l'échec ; en vertu de la jurisprudence Ternon, la commune est forclosée ; en payant les prestations et fournitures de la société Consulting Privé Public Cabinet Fidélia Consulting, la commune a pris une décision individuelle explicite créatrice de droits au profit de cette dernière ;

- les jurisprudences citées ne sont pas applicables ; elles concernaient des affaires pour lesquelles les relations contractuelles n'avaient pas pris fin, pour lesquelles le cocontractant

sollicitait le paiement de ses prestations et les missions entraient dans le champ de la loi du 31 décembre 1971 ;

- les prestations réalisées et le logiciel fourni ne méconnaissent pas la loi du 31 décembre 1971 ;

- au titre de ces deux contrats elle a perçu une somme globale de 19 435 euros TTC et non 29 519 euros TTC comme l'indique la commune de la Remaudière ;

- le contrat conclu le 11 janvier 2014 est tout à fait régulier ; il n'a pas pour objet l'exercice de prérogatives de puissance publique ; il s'agit d'un contrat de prestation de service et non d'un contrat de travail ; le représentant de la société Consulting Privé Public Cabinet Fidélia Consulting ne disposait d'aucune délégation de pouvoir ou de signature du maire ;

- le contrat n'est pas entaché d'un vice de consentement ; M. de Lespinats est intervenu en toute transparence tant auprès du maire que des conseillers municipaux que du personnel ; la société est intervenue après les élections municipales du 30 mars 2014, les 2, 3, 8, 11 et 12 avril 2014, sans que la nouvelle équipe municipale n'émette la moindre réserve ;

- au titre de ce contrat, elle a perçu une somme de 21 000 euros TTC et non de 22 000 euros TTC comme le soutient la commune de la Remaudière ;

- le vice invoqué tiré de ce que le contrat aurait été conclu en méconnaissance des règles de mise en concurrence préalable n'était pas d'une gravité telle que le litige ne pût être réglé sur le terrain contractuel.

Vu les pièces du dossier.

Vu :

- la loi n° 2000-321 du 12 avril 2000 ;
- le décret n° 2012-1246 du 7 novembre 2012 ;
- 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. Dias,
- les conclusions de Mme Rosemberg, rapporteur public,
- et les observations de Me Ouilic représentant la société Consulting Privé Public Cabinet Fidélia Consulting, et de Me Plateaux, représentant la commune de la Remaudière.

1. Considérant que, par une requête n° 1506379, la société Consulting Privé Public Cabinet Fidélia Consulting demande au tribunal d'annuler le titre exécutoire, émis le 12 mai 2015 par la commune de la Remaudière, d'un montant de 57 660 euros et correspondant aux sommes qu'elle estime avoir indûment versées à cette société, dans le cadre de l'exécution des contrats conclus avec cette dernière le 13 juillet 2011 et le 14 janvier 2014 ; que, par une requête n° 1509786, la commune de la Remaudière demande au tribunal de condamner, sur le fondement de sa responsabilité extracontractuelle, la société Consulting Privé Public Cabinet Fidélia Consulting à lui verser une somme de 50 519 euros TTC, au titre des sommes versées à cette société en application des contrats conclus le 13 juillet 2011 et le 14 janvier 2014 ;

Sur la jonction :

2. Considérant que les requêtes n° 1506379 et n° 1509786 présentées respectivement par la société Consulting Privé Public Cabinet Fidélia Consulting et par la commune de la Remaudière présentent à juger des questions connexes ; qu'il y a lieu de les joindre pour statuer par un seul jugement ;

Sur les conclusions de la société Consulting Privé Public Cabinet Fidélia Consulting tendant à l'annulation du titre exécutoire du 12 mai 2015 :

3. Considérant, en premier lieu qu'aux termes de l'article L. 1617-5 du code général des collectivités territoriales, dans sa rédaction alors applicable : « (...) 4° *Une ampliation du titre de recettes individuel ou de l'extrait du titre de recettes collectif est adressée au redevable sous pli simple (...) / En application de l'article 4 de la loi n° 2000-321 du 12 avril 2000 relative aux droits des citoyens dans leurs relations avec les administrations, le titre de recettes individuel ou l'extrait du titre de recettes collectif mentionne les nom, prénoms et qualité de la personne qui l'a émis ainsi que les voies et délais de recours. / Seul le bordereau de titres de recettes est signé pour être produit en cas de contestation (...)* » ; qu'il résulte de ces dispositions, d'une part, que le titre de recettes individuel ou l'extrait du titre de recettes collectif adressé au redevable doit mentionner les nom, prénom et qualité de la personne qui l'a émis et, d'autre part, qu'il appartient à l'autorité administrative de justifier en cas de contestation que le bordereau de titre de recettes comporte la signature de l'émetteur ;

4. Considérant que faute pour la commune de la Remaudière de produire le bordereau de titres de recettes auquel le titre litigieux se rapporte et de démontrer qu'il est revêtu de la signature de son émetteur, la société Consulting Privé Public Cabinet Fidélia Consulting est fondée à soutenir que ce titre exécutoire ne satisfait pas aux exigences fixées par l'article 4 de la loi du 12 avril 2000 ;

5. Considérant, en second lieu, qu'en application des dispositions de l'article 24 du décret du 7 novembre 2012 relatif à la gestion budgétaire et comptable publique qui prévoient que toute créance liquidée faisant l'objet d'un ordre de recouvrer indique les bases de liquidation, la commune de la Remaudière ne pouvait mettre en recouvrement la créance litigieuse sans indiquer, soit dans le titre lui-même, soit par référence précise à un document joint à l'état exécutoire ou précédemment adressé au débiteur les bases et les éléments de calcul sur lesquels il se fonde pour mettre la somme en cause à la charge du redevable ; que ni l'état exécutoire du 12 mai 2015, ni la lettre du 28 avril 2015 adressée à la société Consulting Privé Public Cabinet Fidélia Consulting faisant état de l'illégalité des conventions conclues avec celle-ci ne comportent d'indications sur les bases de liquidation de la somme de 57 660 euros dont le remboursement est demandé à la société ; que, par suite l'état exécutoire contesté ne peut être regardé comme régulièrement motivé ;

6. Considérant qu'il résulte de ce qui précède que la société Consulting Privé Public Cabinet Fidélia Consulting est fondée à demander l'annulation du titre émis et rendu exécutoire le 12 mai 2015 et à être déchargée de l'obligation de payer la somme de 57 660 euros mise à sa charge par le titre litigieux ;

Sur les conclusions indemnitaires présentées par la commune de la Remaudière sur le fondement extracontractuel :

7. Considérant que la commune de la Remaudière soutient notamment que le contrat qu'elle a conclu le 13 juillet 2011 avec la société Consulting Privé Public Cabinet Fidélia Consulting, relatif à une étude d'optimisation de ses recettes fiscales s'analysait comme une activité de consultation juridique exercée par son cocontractant en méconnaissance de l'article 54 de la loi du 31 décembre 1971 portant réforme de certaines professions juridiques ; que la commune fait également valoir que le contrat qu'elle a conclu le 11 janvier 2014 avec cette société, avait pour objet, dans l'attente du recrutement d'un nouveau secrétaire général de mairie, d'encadrer les services administratifs et techniques municipaux, de suivre les dossiers de travaux et d'urbanisme en cours, de préparer le compte administratif 2013 et le budget primitif 2014 et consistait, en réalité, à faire face à la vacance d'un emploi permanent de la commune par le recours à un marché public de services, en violation de l'article 3 de la loi du 13 juillet 1983 portant droit et obligation des fonctionnaires et 3-2 de la loi du 26 janvier 1984 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique territoriale ;

8. Considérant, toutefois, qu'en se bornant ainsi à contester la validité des contrats qu'elle a elle-même conclus le 13 juillet 2011 et le 14 janvier 2014 avec la société Consulting Privé Public Cabinet Fidélia Consulting et à soutenir que cette société ne démontrait pas l'utilité des prestations réalisées dans le cadre de ces conventions, la commune de la Remaudière n'établit pas avoir subi un préjudice qu'il appartiendrait à la société défenderesse de réparer sur le terrain de sa responsabilité extracontractuelle ; que, par son argumentation, la commune de la Remaudière n'établit pas davantage le caractère indu des sommes qu'elle a versées à la société Consulting Privé Public Cabinet Fidélia Consulting en contrepartie des prestations prévues par les contrats litigieux ;

9. Considérant qu'il résulte de ce qui précède que les conclusions présentées par la commune de la Remaudière et tendant à condamner la société Consulting Privé Public Cabinet Fidélia Consulting à lui verser une somme de 50 519 euros doivent être rejetées ;

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

10. Considérant que les dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative font obstacle à ce que soit mise à la charge de la société Consulting Privé Public Cabinet Fidélia Consulting, qui n'est pas, dans les instances n° 1506379 et n° 1509786, la partie tenue aux dépens ou la partie perdante, une somme au titre des frais exposés et non compris dans les dépens ;

11. Considérant en revanche que dans les circonstances de l'espèce, il y a lieu de mettre à la charge de la commune de la Remaudière une somme totale de 2 000 euros au titre des frais exposés par la société Consulting Privé Public Cabinet Fidélia Consulting dans les instances n° 1506379 et n° 1509786 et non compris dans les dépens ;

Sur l'amende pour recours abusif :

12. Considérant qu'aux termes de l'article 741-12 du code de justice administrative : « *Le juge peut infliger à l'auteur d'une requête qu'il estime abusive une amende dont le montant ne peut excéder 3 000 euros.* » ; qu'en l'espèce, la requête n° 1509786 présentée par la commune de la Remaudière, qui se prévaut de ses propres turpitudes, présente un caractère abusif ; qu'il y a lieu de condamner cette commune au paiement d'une amende de 500 euros ;

DECIDE :

Article 1 : Le titre émis et rendu exécutoire le 12 mai 2015 par la commune de la Remaudière est annulé.

Article 2 : La société Consulting Privé Public Cabinet Fidélia Consulting est déchargée de l'obligation de payer la somme de 57 660 euros mise à sa charge par le titre exécutoire du 12 mai 2015.

Article 3 : Dans l'instance n° 1506379, les conclusions présentées par la commune de la Remaudière sur le fondement de l'article L. 761-1 du code de justice administrative sont rejetées.

Article 4 : La requête n° 1509786 présentée par la commune de la Remaudière est rejetée.

Article 5 : La commune de la Remaudière versera une somme totale de 2 000 euros à la société Consulting Privé Public Cabinet Fidélia Consulting, au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative, dans les instances n° 1506379 et 1509786.

Article 6 : Dans l'instance n° 1509786, la commune de la Remaudière est condamnée à payer une amende pour recours abusif de 500 euros (cinq cents) euros.

Article 7 : Le présent jugement sera notifié à la société Consulting Privé Public Cabinet Fidélia Consulting, à la commune de La Remaudière et à la direction régionale des finances publiques de Loire-Atlantique.

Copie en sera adressée à la préfète de la Loire-Atlantique et au président de la chambre régionale des comptes des Pays de la Loire.

Délibéré après l'audience du 7 juin 2017, à laquelle siégeaient :

M. Dussuet, président,  
M. Dias, premier conseiller,  
M. Garnier, conseiller.

Lu en audience publique, le 5 juillet 2017.

Le rapporteur,

Le président,

R. DIAS

J-P. DUSSUET

Le greffier,

Y. BOUBEKEUR

La République mande et ordonne à la préfète de la Loire-Atlantique, en ce qui la concerne ou 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.

Pour expédition conforme,  
Le greffier,