

**COUR ADMINISTRATIVE D'APPEL  
DE NANTES**

**N° 20NT002088**

----

COMMUNE DE LA REMAUDIERE

---

Mme Béria-Guillaumie  
Rapporteure

---

M. Pons  
Rapporteur public

---

Audience du 12 octobre 2021  
Décision du 29 octobre 2021

---

39-04-01

54-06-04-01

54-07-01-04-03

C +

**RÉPUBLIQUE FRANÇAISE**

**AU NOM DU PEUPLE FRANÇAIS**

La cour administrative d'appel de Nantes

(4<sup>ème</sup> chambre)

Vu la procédure suivante :

*Procédure contentieuse antérieure :*

La Société Consulting Privé Public Cabinet Fidélia Consulting a demandé au tribunal administratif de Nantes d'annuler le titre de recettes n° 36 émis le 12 mai 2015 par le maire de la commune de la Remaudière et de la décharger de l'obligation de payer la somme de 57 660 euros mise à sa charge par ce titre.

La commune de la Remaudière a demandé au tribunal administratif de Nantes 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.

Par un jugement n<sup>os</sup> 1506379,1509786 du 5 juillet 2017, le tribunal administratif de Nantes a, en premier lieu, annulé le titre de recettes émis le 12 mai 2015 par la commune de la Remaudière, en deuxième lieu, déchargé la Société Consulting Privé Public Cabinet Fidélia Consulting de l'obligation de payer la somme de 57 660 euros mise à sa charge par le titre de recettes du 12 mai 2015, en troisième lieu, rejeté les demandes de la commune de la Remaudière et, en dernier lieu, condamné cette dernière, dans l'instance n° 1509786, à une amende pour recours abusif de 500 euros.

*Procédure devant la cour avant cassation :*

Par une requête et des mémoires, enregistrés le 31 juillet 2017, le 22 janvier 2018 et le 10 juillet 2018, la commune de la Remaudière, représentée par Me Plateaux, demande à la cour :

1°) d'annuler les articles 2 à 6 du jugement du tribunal administratif de Nantes du 5 juillet 2017 ;

2°) de condamner la société Consulting Privé Public Cabinet Fidélia Consulting au versement d'une somme de 50 519 euros TTC, avec intérêts au taux légal à compter du 12 mai 2015 ;

3°) de majorer la somme allouée au titre des intérêts légaux et composés, à compter de la date de l'émission du titre de recettes du 12 mai 2015 ;

4°) de mettre à la charge de la société Consulting Privé Public Cabinet Fidélia Consulting le versement d'une somme de 4 000 euros, au titre de l'article L.761-1 du code de justice administrative.

Elle soutient que :

- le jugement est irrégulier dès lors que la minute de ce jugement ne contient pas les signatures prévues à l'article R. 741-7 du code de justice administrative ;
- les premiers juges ont méconnu les dispositions des articles R. 613-1 et R. 613-3 du code de justice administrative en ne visant pas le mémoire produit le 10 mai 2017 par la Société Consulting Privé Public Cabinet Fidélia Consulting ;
- l'annulation du titre de recettes pour irrégularité de forme n'impliquait pas automatiquement la décharge de l'obligation de payer la somme de 57 660 euros ;
- le principe de loyauté des relations contractuelles ne fait pas obstacle à ce que l'une des parties au contrat excipe du caractère illicite de ce dernier, dans la mesure où un tel caractère illustre un vice d'une particulière gravité ; les premiers juges ont commis une erreur de droit et une erreur d'appréciation, en estimant qu'ils ne disposaient pas d'éléments suffisants, pour certifier l'inutilité des prestations réalisées par le Cabinet Fidélia, dans le cadre de l'exécution des contrats en litige ;
- sa demande tendant à la condamnation de la Société Consulting Privé Public Cabinet Fidélia Consulting sur le terrain extracontractuel est recevable dès lors que le titre de recettes du 12 mai 2015 a été annulé ;
- les contrats du 13 juillet 2011 et du 11 janvier 2014 ont un objet illicite ;
- sa demande de première instance ne présentait pas un caractère abusif au sens de l'article R. 741-2 du code de justice administrative.

Par des mémoires en défense, enregistrés le 24 octobre 2017 et le 12 novembre 2017, la société consulting privé public - cabinet Fidélia, représentée par Me Oillic, conclut au rejet de la requête et demande en outre qu'une somme de 3 000 euros soit mise à la charge de la commune de la Remaudière en application de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Elle soutient qu'aucun des moyens soulevés par la commune de la Remaudière n'est fondé.

Par un arrêt n° 17NT02395 du 8 février 2019, la cour administrative d'appel de Nantes, sur appel formé par la commune de la Remaudière, a, d'une part, annulé ce jugement en tant qu'il avait rejeté la demande présentée par la commune devant le tribunal administratif et, statuant sur ces conclusions par la voie de l'évocation, rejeté cette demande, et, d'autre part rejeté le surplus des conclusions de l'appel de la commune.

Par une décision n° 429522 du 10 juillet 2020, le Conseil d'Etat a annulé l'arrêt n° 17NT02395 de la cour administrative d'appel de Nantes du 8 février 2019 et a renvoyé l'affaire à la cour, qui porte désormais le n° 20NT02088.

*Procédure contentieuse devant la cour après cassation :*

Par des mémoires, enregistrés le 27 août 2020 et le 19 février 2021, la commune de la Remaudière, représentée par Me Plateaux, demande à la cour :

1°) d'annuler les articles 2 à 6 du jugement n° 1506379, 1509786 du tribunal administratif de Nantes du 5 juillet 2017 ;

2°) de condamner la Société Consulting Privé Public Cabinet Fidélia Consulting à lui verser la somme de 50 519 euros avec intérêts au taux légal à compter du 12 mai 2015 et capitalisation des intérêts ;

3°) de mettre à la charge de la Société Consulting Privé Public Cabinet Fidélia Consulting la somme de six mille euros au titre des dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Elle soutient que :

- le jugement du tribunal administratif de Nantes est irrégulier dès lors qu'il ne comporte pas les signatures prescrites par les dispositions de l'article R. 741-7 du code de justice administrative ;
- le jugement du tribunal administratif de Nantes est irrégulier dès lors que les premiers juges ont méconnu les dispositions des articles R. 613-1 et R. 613-3 du code de justice administrative en ne visant pas le mémoire produit le 10 mai 2017 par la Société Consulting Privé Public Cabinet Fidélia Consulting ;
- sa demande est bien recevable ainsi que cela ressort de la décision du Conseil d'Etat ;
- l'annulation du titre de recettes du 12 mai 2015 pour un motif de régularité en la forme n'implique pas une décharge de la totalité de la somme mise à la charge de la Société Consulting Privé Public Cabinet Fidélia Consulting ;
- le principe de loyauté des relations contractuelles ne fait pas obstacle à ce que l'une des parties au contrat excipe du caractère illicite de ce dernier, dans la mesure où un tel caractère illustre un vice d'une particulière gravité ; les contrats conclus avec la Société Consulting Privé Public Cabinet Fidélia Consulting étaient illicites :
  - o le contrat du 13 juillet 2011 méconnaît l'article 56 de la loi n° 71-1130 du 31 décembre 1971 ;
  - o le contrat du 11 janvier 2014 méconnaît les principes du droit public en externalisant un poste d'agent public titulaire et en attribuant de manière contractuelle à une personne privée une prérogative de puissance publique ; le maire était incompétent pour signer le contrat, ce qui révèle l'existence d'un vice du consentement, le conseil municipal n'ayant pas été informé ; les dispositions

de l'article 28-III du code des marchés publics exigeait une mise en concurrence préalable pour les contrats d'un montant supérieur à 15 000 euros HT ont été méconnues ;

- la Société Consulting Privé Public Cabinet Fidélia Consulting ne peut invoquer le principe de sécurité juridique et les principes résultant de la jurisprudence *Ternon* dès lors qu'un contrat public frappé de nullité ne crée aucun droit au profit du co-contractant de l'administration ;
- du fait de la nullité du contrat, l'administration doit alors solliciter de plein droit le remboursement des sommes versées et il appartient au co-contractant, seul à même de démontrer la matérialité des prestations, d'apporter la preuve de l'utilité pour l'administration des prestations réalisées ; c'est donc à tort que les premiers juges, qui avaient au demeurant la possibilité d'organiser une mesure d'expertise, ont estimé qu'ils ne disposaient pas d'éléments suffisants pour établir l'inutilité des prestations réalisées par le cabinet Fidélia ; la réalité et l'utilité des prestations réalisées par la Société Consulting Privé Public Cabinet Fidélia Consulting n'est pas établie ; la Société Consulting Privé Public Cabinet Fidélia Consulting doit donc être condamnée à verser la somme de 29 519 euros TTC au titre des sommes versées au titre de l'exécution du marché public du 13 juillet 2011 et la somme de 22 000 euros TTC au titre des sommes versées au titre de l'exécution du contrat du 11 janvier 2014 ;
- la Société Consulting Privé Public Cabinet Fidélia Consulting ne peut donc être déchargée de l'obligation de payer la somme de 50 519 euros compte tenu de la créance détenue à son encontre ; une décharge partielle doit seule être accordée d'un montant de 7 081 euros TTC ;
- la somme de 2 000 euros versées à la Société Consulting Privé Public Cabinet Fidélia Consulting en application des dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative au titre de la première instance doit être remboursée ;
- c'est à tort que les premiers juges ont estimé que sa requête présentait un caractère abusif au sens des dispositions de l'article R. 741-2 du code de justice administrative ; cette requête a été suscitée par les irrégularités formelles affectant le titre de recettes, qui ne sont pas nécessairement imputables à ses services, et avait pour but de mettre fin au litige.

Par un courrier, enregistré le 2 avril 2021, M. B... A..., mandataire judiciaire de la Société Consulting Privé Public Cabinet Fidélia Consulting, a informé la cour qu'en raison de l'impécuniosité de la liquidation judiciaire, il ne se ferait pas représenter.

Vu les autres pièces du dossier.

Vu :

- le code général des collectivités territoriales ;
- le code des marchés publics ;
- le code monétaire et financier ;
- le code du travail ;
- la loi n° 71-1130 du 31 décembre 1971 ;
- la loi n° 83-634 du 13 juillet 1983 ;
- la loi n° 84-53 du 26 janvier 1984 ;
- 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 Mme Béria-Guillaumie, première conseillère,
- les conclusions de M. Pons, rapporteur public,
- et les observations de Me Plateaux, représentant la commune de la Remaudière.

Considérant ce qui suit :

1. La commune de la Remaudière (Loire-Atlantique) a conclu, le 13 juillet 2011, avec la Société Consulting Privé Public Cabinet Fidélia Consulting un contrat en vue d'optimiser ses recettes financières en confiant à son co-contractant trois missions consistant en la réalisation d'un audit des marges de manœuvre de la commune sur la totalité de la fiscalité locale de la commune, et en fonction des résultats de cette première mission, en la réalisation d'un audit des ressources de la commune, et enfin, en la mise en œuvre d'une analyse financière prospective incorporant le plan pluriannuel d'investissement. L'exécution de la troisième mission confiée à la Société Consulting Privé Public Cabinet Fidélia Consulting impliquait l'achat d'un logiciel informatique « FidPPI ». Le 20 juillet 2011, la commune a conclu avec la même société un contrat lui accordant la licence du logiciel et un contrat de suivi du progiciel. Par une délibération du 3 octobre 2011, le conseil municipal a autorisé le maire de la commune de la Remaudière à acheter le logiciel de cette société et à confier à celle-ci une mission d'optimisation de la structure fiscale de la commune. Le 11 janvier 2014, la commune a conclu un nouveau contrat avec la Société Consulting Privé Public Cabinet Fidélia Consulting confiant à cette dernière une mission d'assistance de transition portant sur la période du 13 janvier au 1<sup>er</sup> avril 2014 (avec possibilité de prorogation jusqu'à fin avril 2014), en vue d'accompagner la commune « après le départ de sa secrétaire générale et avant le recrutement du ou de la future secrétaire général (e) ».

2. Le 12 mai 2015, la commune de la Remaudière a émis à l'encontre de la Société Consulting Privé Public Cabinet Fidélia Consulting un titre de recettes d'un montant de 57 660 euros correspondant à des sommes qu'elle estimait avoir été indûment versées à la société en application des contrats du 13 juillet 2011 et du 14 janvier 2014. La Société Consulting Privé Public Cabinet Fidélia Consulting a saisi, le 29 juillet 2015, le tribunal administratif de Nantes d'une demande tendant à l'annulation de ce titre de recettes et à être déchargée de l'obligation de payer la somme correspondante. Par ailleurs, le 26 novembre 2015, la commune de la Remaudière a, elle-même, saisi le tribunal administratif de Nantes d'une demande tendant à la condamnation de la société à lui verser une somme de 50 519 euros TTC. Par un jugement du 5 juillet 2017, le tribunal administratif de Nantes a, en premier lieu, annulé le titre de recettes du 12 mai 2015 et déchargé la Société Consulting Privé Public Cabinet Fidélia Consulting de l'obligation de payer la somme de 57 660 euros et, en second lieu, rejeté la demande de condamnation présentée par la commune de la Remaudière à l'encontre de la société et condamné la commune au versement d'une amende pour recours abusif de 500 euros. Par un arrêt du 8 février 2019, la cour administrative d'appel de Nantes, saisie d'un appel de la commune de la Remaudière, tendant à l'annulation des articles 2 à 6 du jugement du tribunal administratif de Nantes du 5 juillet 2017, a annulé les articles 4 à 6 de ce jugement et rejeté la demande présentée par la commune devant le tribunal administratif de Nantes ainsi que le

surplus de ses conclusions d'appel. Par une décision du 10 juillet 2020, le Conseil d'Etat a annulé l'arrêt de la cour administrative d'appel de Nantes du 8 février 2019 et renvoyé à la cour l'affaire, qui porte désormais le n°20NT02088.

Sur la régularité du jugement attaqué :

3. En premier lieu, l'article R. 741-7 du code de justice administrative dispose que : « *Dans les tribunaux administratifs et les cours administratives d'appel, la minute de la décision est signée par le président de la formation de jugement, le rapporteur et le greffier d'audience* ».

4. Il résulte de l'instruction que, contrairement à ce que soutient la commune de la Remaudière, la minute du jugement attaqué comporte la signature du président de la formation de jugement, du rapporteur et du greffier d'audience. Ainsi, le moyen tiré de ce que le jugement attaqué serait entaché d'une irrégularité au regard de ces dispositions doit être écarté comme manquant en fait.

5. En deuxième lieu, l'article R. 741-2 du code de justice administrative dispose que : « *La décision (...) contient le nom des parties, l'analyse des conclusions et mémoires ainsi que les visas des dispositions législatives ou réglementaires dont elle fait application (...)* ». L'article R. 613-1 de ce code dispose que : « *Le président de la formation de jugement peut, par une ordonnance, fixer la date à partir de laquelle l'instruction sera close. Cette ordonnance n'est pas motivée et ne peut faire l'objet d'aucun recours (...)* ». Par ailleurs, aux termes de l'article R. 613-3 du même code : « *Les mémoires produits après la clôture de l'instruction ne donnent pas lieu à communication, sauf réouverture de l'instruction* ». Il résulte de ces dispositions que lorsque, postérieurement à la clôture de l'instruction, le juge est saisi d'une production, mémoire ou pièce, émanant de l'une des parties à l'instance, il lui appartient de prendre connaissance de cette production avant de rendre sa décision, ainsi que de la viser sans l'analyser. Eu égard à l'objet de l'obligation ainsi prescrite, qui est de permettre à l'auteur de cette production de s'assurer que la formation de jugement en a pris connaissance, la circonstance qu'un mémoire parvenu après la clôture de l'instruction n'a pas été mentionné dans la décision, en méconnaissance de cette obligation, ne peut utilement être invoquée pour contester la régularité de cette décision que par la partie qui a produit ce mémoire.

6. Il résulte de l'instruction que, par une ordonnance du 5 mai 2017, le magistrat rapporteur, agissant par délégation du président de la deuxième chambre du tribunal administratif de Nantes, a prononcé la clôture de l'instruction avec effet le jour même. Il résulte également de l'instruction que, le 10 mai 2017, postérieurement à cette clôture, la Société Consulting Privé Public Cabinet Fidélia Consulting a adressé, dans l'instance enregistrée sous le n°1509786, un nouveau mémoire, intitulé « *mémoire en défense et récapitulatif 3* ». S'il est constant que le jugement attaqué du tribunal administratif de Nantes du 5 juillet 2017 ne vise aucunement ce mémoire parvenu après la clôture de l'instruction, la commune de la Remaudière, qui ne soutient pas que le jugement attaqué se serait fondé sur ce mémoire, qui ne lui a pas été communiqué, ne peut utilement, pour contester la régularité du jugement attaqué, invoquer la circonstance que ce mémoire, dont elle n'est pas l'auteur, n'a pas été visé par ce jugement.

7. En troisième lieu, si la commune soutient que le jugement attaqué est entaché de différentes erreurs de droit, ce moyen, qui relève du bien-fondé de la décision juridictionnelle attaquée, doit être écarté comme étant inopérant pour en contester la régularité.

Sur le bien-fondé du jugement attaqué :

En ce qui concerne les conclusions de la commune de la Remaudière tendant à l'annulation du jugement attaqué en tant qu'il a rejeté ses conclusions indemnitaires présentées sur le terrain extra contractuel :

8. D'une part, lorsque les parties soumettent au juge un litige relatif à l'exécution du contrat qui les lie, il incombe en principe à celui-ci, eu égard à l'exigence de loyauté des relations contractuelles, de faire application du contrat. Toutefois, dans le cas seulement où il constate une irrégularité invoquée par une partie ou relevée d'office par lui, tenant au caractère illicite du contrat ou à un vice d'une particulière gravité relatif notamment aux conditions dans lesquelles les parties ont donné leur consentement, il doit écarter le contrat et ne peut régler le litige sur le terrain contractuel.

9. D'autre part, le contenu d'un contrat ne présente un caractère illicite que si l'objet même du contrat, tel qu'il a été formulé par la personne publique contractante pour lancer la procédure de passation du contrat ou tel qu'il résulte des stipulations convenues entre les parties qui doivent être regardées comme le définissant, est, en lui-même, contraire à la loi, de sorte qu'en s'engageant pour un tel objet, le cocontractant de la personne publique la méconnaît nécessairement.

S'agissant de la licéité des contrats conclus entre la commune de la Remaudière et la Société Consulting Privé Public Cabinet Fidélia Consulting :

Quant au contrat conclu le 13 juillet 2011 :

10. L'article 54 de la loi du 31 décembre 1971 portant réforme de certaines professions judiciaires et juridiques, dans sa rédaction applicable, dispose que : « *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° 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, pris après avis d'une commission, 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, pris après avis de la même commission, 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 (...)* ». L'article 55 de cette même loi, dans sa rédaction applicable, dispose que : « *Toute personne autorisée par le présent chapitre à donner des consultations juridiques ou à rédiger des actes sous seing privé, pour autrui, de manière habituelle et rémunérée, doit être couverte par une assurance souscrite personnellement ou collectivement et garantissant les conséquences pécuniaires de la responsabilité civile professionnelle qu'elle peut encourir au titre de ces activités. / Elle doit également justifier d'une garantie financière, qui ne peut résulter que d'un engagement de caution pris par une entreprise d'assurance régie par le code des assurances ou par un établissement de crédit habilités à cet effet, spécialement affectée au remboursement des fonds,*

*effets ou valeurs reçus à ces occasions. / En outre, elle doit respecter le secret professionnel conformément aux dispositions des articles 226-13 et 226-14 du code pénal et s'interdire d'intervenir si elle a un intérêt direct ou indirect à l'objet de la prestation fournie. / Les obligations prévues à l'alinéa précédent sont également applicables à toute personne qui, à titre habituel et gratuit, donne des consultations juridiques ou rédige des actes sous seing privé ».* Enfin, l'article 60 de cette même loi dispose 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 ».*

11. Il résulte de l'instruction que les prestations réalisées par la Société Consulting Privé Public Cabinet Fidélia Consulting en application du contrat conclu le 13 juillet 2011, dénommé « Mission d'optimisation de la structure fiscale de la commune », consistaient, après un recensement des données fiscales de la commune et des données relatives aux dotations financières, en une vérification et une analyse de l'ensemble de ces données et à vérifier la possibilité pour la commune de la Remaudière d'augmenter à la fois ses ressources fiscales au regard de la réglementation en vigueur et de la structure financière et économique de la commune et de ses ressources en matières de dotations versées par l'Etat. Ce contrat confiait également à cette société la mise en œuvre d'une analyse financière prospective pluriannuelle se fondant sur un logiciel informatique développé par le co-contractant de la commune. L'objet même de ce contrat, tel qu'il résulte des stipulations rappelées ci-dessus, qui doivent être regardées comme le définissant, n'est pas, en lui-même, contraire à la loi. Les circonstances, alléguées par la commune de la Remaudière, d'une part, que l'exécution de ce contrat comprendrait certaines prestations pouvant être qualifiées de prestations de conseil juridique au sens des dispositions de l'article 54 de la loi du 31 décembre 1971, citées ci-dessus, et, d'autre part, que, en l'espèce, la Société Consulting Privé Public Cabinet Fidélia Consulting a effectué ces prestations de conseil juridique en méconnaissance des dispositions précitées de cette loi, faute notamment de justifier d'un agrément à cet effet, se rapportent à l'exécution du contrat par ce prestataire, au regard de son habilitation à effectuer des prestations de conseil juridique, et sont ainsi sans incidence sur la licéité de l'objet même du contrat, qui doit s'apprécier indépendamment des qualifications du cocontractant de la personne publique.

12. Il résulte de ce qui précède que la commune de la Remaudière n'est pas fondée à soutenir que le contrat du 13 juillet 2011 aurait un objet illicite et à demander que l'application de ce contrat soit écartée pour ce motif.

Quant au contrat conclu le 11 janvier 2014 :

13. L'article 2 de la loi du 26 janvier 1984 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique territoriale dispose que : « *Les dispositions de la présente loi s'appliquent aux personnes qui, régies par le titre Ier du statut général des fonctionnaires de l'Etat et des collectivités territoriales, ont été nommées dans un emploi permanent et titularisées dans un grade de la hiérarchie administrative des communes (...)* ». L'article 3-1 de cette même loi, dans sa rédaction en vigueur, dispose que : « *Par dérogation au principe énoncé à l'article 3 de la loi n° 83-634 du 13 juillet 1983 portant droits et obligations des fonctionnaires et pour répondre à des besoins temporaires, les emplois permanents des collectivités et établissements mentionnés à l'article 2 de la présente loi peuvent être occupés par des agents contractuels pour assurer le remplacement temporaire de fonctionnaires ou d'agents contractuels autorisés à exercer leurs fonctions à temps partiel ou indisponibles en raison d'un congé annuel, d'un congé de maladie,*



*de grave ou de longue maladie, d'un congé de longue durée, d'un congé de maternité ou pour adoption, d'un congé parental ou d'un congé de présence parentale, d'un congé de solidarité familiale ou de l'accomplissement du service civil ou national, du rappel ou du maintien sous les drapeaux ou de leur participation à des activités dans le cadre des réserves opérationnelle, de sécurité civile ou sanitaire ou en raison de tout autre congé régulièrement octroyé en application des dispositions réglementaires applicables aux agents contractuels de la fonction publique territoriale. / Les contrats établis sur le fondement du premier alinéa sont conclus pour une durée déterminée et renouvelés, par décision expresse, dans la limite de la durée de l'absence du fonctionnaire ou de l'agent contractuel à remplacer. Ils peuvent prendre effet avant le départ de cet agent. » L'article 3-2 de la même loi dispose que : « Par dérogation au principe énoncé à l'article 3 de la loi n° 83-634 du 13 juillet 1983 précitée et pour les besoins de continuité du service, les emplois permanents des collectivités et établissements mentionnés à l'article 2 de la présente loi peuvent être occupés par des agents contractuels pour faire face à une vacance temporaire d'emploi dans l'attente du recrutement d'un fonctionnaire. / Le contrat est conclu pour une durée déterminée qui ne peut excéder un an. Il ne peut l'être que lorsque la communication requise à l'article 41 a été effectuée. / Sa durée peut être prolongée, dans la limite d'une durée totale de deux ans, lorsque, au terme de la durée fixée au deuxième alinéa du présent article, la procédure de recrutement pour pourvoir l'emploi par un fonctionnaire n'a pu aboutir ». Enfin, l'article 3-3 de la même loi, dans sa rédaction en vigueur, dispose que : « Par dérogation au principe énoncé à l'article 3 de la loi n° 83-634 du 13 juillet 1983 précitée et sous réserve de l'article 34 de la présente loi, des emplois permanents peuvent être occupés de manière permanente par des agents contractuels dans les cas suivants : / 1° Lorsqu'il n'existe pas de cadre d'emplois de fonctionnaires susceptibles d'assurer les fonctions correspondantes ; / 2° Pour les emplois du niveau de la catégorie A lorsque les besoins des services ou la nature des fonctions le justifient et sous réserve qu'aucun fonctionnaire n'ait pu être recruté dans les conditions prévues par la présente loi ; / 3° Pour les emplois de secrétaire de mairie des communes de moins de 1 000 habitants et de secrétaire des groupements composés de communes dont la population moyenne est inférieure à ce seuil ; / 4° Pour les emplois à temps non complet des communes de moins de 1 000 habitants et des groupements composés de communes dont la population moyenne est inférieure à ce seuil, lorsque la quotité de temps de travail est inférieure à 50 % ; / 5° Pour les emplois des communes de moins de 2 000 habitants et des groupements de communes de moins de 10 000 habitants dont la création ou la suppression dépend de la décision d'une autorité qui s'impose à la collectivité ou à l'établissement en matière de création, de changement de périmètre ou de suppression d'un service public. / Les agents ainsi recrutés sont engagés par contrat à durée déterminée d'une durée maximale de trois ans. Ces contrats sont renouvelables par reconduction expresse, dans la limite d'une durée maximale de six ans (...). ».*

14. Il résulte de l'instruction que, par la convention du 11 janvier 2014 dont l'illicéité est invoquée par la commune de la Remaudière, la commune, confrontée au départ de sa secrétaire de mairie, a décidé de confier à la Société Consulting Privé Public Cabinet Fidélia Consulting une « mission de transition » pour la gestion quotidienne de la collectivité consistant à « suivre les dossiers en cours (urbanisme, travaux...) / manager l'équipe administrative et technique de la mairie / clôturer le compte administratif et préparer le budget primitif 2014 / répondre à toute demande relative au fonctionnement de la mairie (...) ». Ces missions étaient confiées à la société pour la période allant du 13 janvier 2014 au mois d'avril 2014, mais il résulte de l'instruction, notamment du rapport établi par la Chambre régionale des comptes en avril 2018, que cette convention a été prorogée jusqu'au 30 juin 2014. Il résulte ainsi clairement de l'énoncé des prestations confiées à la Société Consulting Privé Public Cabinet Fidélia Consulting par la commune de la Remaudière que cette société se voyait attribuer, pendant la vacance de l'emploi correspondant, les missions administratives du secrétaire de la mairie. S'il était loisible à la

commune, notamment en application des dispositions citées ci-dessus de l'article 3-2 de la loi du 26 janvier 1984, de confier à un agent contractuel et pour une durée limitée les fonctions de secrétaire de mairie, emploi permanent au sens des dispositions de l'article 1<sup>er</sup> de la même loi, aucune disposition législative ou réglementaire ne permettait à la commune de déroger au principe selon lequel ses emplois permanents doivent être occupés par des fonctionnaires ou, dans les cas définis par les articles 3-1 et suivants de la loi du 26 janvier 1984, par des agents contractuels et ne lui permettait donc de confier les missions relevant d'un de ses emplois permanents à une société par le biais d'un marché public. La convention conclue le 11 janvier 2014 entre la commune de la Remaudière et la Société Consulting Privé Public Cabinet Fidélia Consulting a dans ces conditions, par elle-même, un objet illicite et doit en conséquence être écartée.

S'agissant du bien-fondé des conclusions de la commune de la Remaudière tendant à la condamnation de la Société Consulting Privé Public Cabinet Fidélia Consulting à l'indemniser sur le terrain extra contractuel :

Quant au contrat conclu le 13 juillet 2011 :

15. Ainsi qu'il a été indiqué aux points 10 à 12, la commune de la Remaudière n'est pas fondée à soutenir que l'application du contrat conclu par elle le 13 juillet 2011 avec la Société Consulting Privé Public Cabinet Fidélia Consulting devrait être écartée. Dès lors, ses conclusions tendant à la condamnation de cette société sur le fondement de la responsabilité extra-contractuelle de celle-ci ne peuvent qu'être rejetées.

Quant au contrat conclu le 11 janvier 2014 :

16. Ainsi qu'il a été indiqué aux points 13 et 14, le contrat signé le 11 janvier 2014 doit être écarté en raison de l'illicéité de son objet, de sorte que les versements effectués par la commune de la Remaudière en faveur de la société en exécution de ce contrat sont dépourvus de cause juridique et que la commune est fondée à demander la condamnation de la société à lui rembourser ces sommes, sous réserve de celles qui pourraient être dues à cette dernière sur un autre fondement.

17. Le co-contractant de l'administration dont le contrat est entaché de nullité peut prétendre, sur un terrain quasi-contractuel, au remboursement de celles de ses dépenses qui ont été utiles à la collectivité envers laquelle il s'était engagé. Les fautes éventuellement commises par l'intéressé antérieurement à la signature du contrat sont sans incidence sur son droit à indemnisation au titre de l'enrichissement sans cause de la collectivité, sauf si le contrat a été obtenu dans des conditions de nature à vicier le consentement de l'administration, ce qui fait obstacle à l'exercice d'une telle action. Dans le cas où la nullité du contrat résulte d'une faute de l'administration, son co-contractant peut en outre, sous réserve du partage de responsabilités découlant le cas échéant de ses propres fautes, prétendre à la réparation du dommage imputable à la faute de l'administration. A ce titre il peut demander le paiement des sommes correspondant aux autres dépenses exposées par lui pour l'exécution du contrat et aux gains dont il a été effectivement privé par sa nullité, notamment du bénéfice auquel il pouvait prétendre, si toutefois l'indemnité à laquelle il a droit sur un terrain quasi-contractuel ne lui assure pas déjà une rémunération supérieure à celle que l'exécution du contrat lui aurait procurée.

18. La Société Consulting Privé Public Cabinet Fidélia Consulting a invoqué, à titre subsidiaire, son droit à indemnisation au titre de l'enrichissement sans cause de la commune de la Remaudière, au titre des dépenses qui ont été utiles à cette dernière.

19. Il résulte de l'instruction qu'au titre de l'exécution du contrat du 11 janvier 2014, la commune de la Remaudière s'est acquittée de la somme globale de 21 000 euros TTC (factures des 1<sup>er</sup> février 2014, 25 février 2014 et 24 avril 2014). La Société Consulting Privé Public Cabinet Fidélia Consulting, en se bornant à alléguer que l'un de ses représentants est intervenu à plusieurs reprises auprès des élus et du personnel de la commune « sur des problématiques différentes de celles qui faisaient l'objet du contrat du 13 juillet 2011 » et à produire quelques courriels échangés entre ceux-ci, n'a aucunement justifié la réalité des prestations qu'elle aurait effectuées en application du contrat du 11 janvier 2014 ni, en tout état de cause, la valeur intrinsèque des prestations qui auraient été fournies à la commune et auraient été utiles à cette dernière. Dans ces conditions, la commune de la Remaudière est fondée à demander la condamnation de la Société Consulting Privé Public Cabinet Fidélia Consulting à hauteur de la somme de 21 000 euros TTC.

20. La commune de la Remaudière a droit, ainsi qu'elle le demande, à ce que la somme de 21 000 euros mentionnée au point précédent soit assortie des intérêts à compter de la notification à la Société Consulting Privé Public Cabinet Fidélia Consulting du titre de recettes du 12 octobre 2015. Les intérêts échus le 18 juillet 2017, date de la demande de la commune, puis à chaque échéance annuelle à compter de cette date, seront capitalisés à chacune de ces dates pour produire eux-mêmes intérêts.

21. Il résulte de ce qui précède que, s'agissant de sa demande enregistrée devant le tribunal administratif de Nantes sous le n° 1509786, la commune de la Remaudière est fondée à soutenir, d'une part, que c'est à tort que, par l'article 4 du jugement attaqué, le tribunal administratif de Nantes a rejeté l'intégralité de ses conclusions indemnitaires et, d'autre part, que la Société Consulting Privé Public Cabinet Fidélia Consulting doit être condamnée à lui verser la somme de 21 000 euros TTC assortie des intérêts et de la capitalisation de ceux-ci. Par voie de conséquence, la commune de la Remaudière est également fondée à soutenir que c'est à tort que, par l'article 6 du jugement attaqué, le tribunal administratif de Nantes l'a, au titre de cette même instance, condamnée sur le fondement des dispositions de l'article R. 741-12 du code de justice administrative au paiement d'une amende pour recours abusif d'un montant de 500 euros.

En ce qui concerne les conclusions de la commune de la Remaudière tendant à l'annulation du jugement attaqué en tant qu'il a fait droit à la demande de la Société Consulting Privé Public Cabinet Fidélia Consulting tendant à la décharge de l'obligation de payer la somme de 57 660 euros mise à sa charge par le titre de recettes du 12 octobre 2015 :

22. L'annulation d'un titre exécutoire pour un motif de régularité en la forme n'implique pas nécessairement, compte tenu de la possibilité d'une régularisation par l'administration, l'extinction de la créance litigieuse, à la différence d'une annulation prononcée pour un motif mettant en cause le bien-fondé du titre.

23. Ainsi qu'il a été rappelé au point 2, le titre de recettes du 12 octobre 2015 a été émis par la commune de la Remaudière sur un fondement contractuel, aux motifs de l'inexistence ou de l'insuffisance des prestations fournies par la Société Consulting Privé Public Cabinet Fidélia Consulting en application des contrats du 13 juillet 2011 et du 11 janvier 2014.

S'agissant du contrat du 13 juillet 2011 :

24. Pour soutenir que sa créance à l'égard de la Société Consulting Privé Public Cabinet Fidélia Consulting au titre du contrat du 13 juillet 2011 s'élève à la somme de 29 519 euros TTC,

correspondant aux factures émises par cette société et qui auraient été intégralement réglées par elle, la commune de la Remaudière se borne à soutenir que ces versements sont dépourvus de cause juridique en raison de l'illicéité de ce contrat et que cette société ne rapporte pas la preuve qu'elle pourrait prétendre au remboursement de celles de ses dépenses qui ont été utiles à la collectivité. Toutefois, ainsi qu'il a été indiqué au point 12, le contrat du 13 juillet 2011 n'avait pas un objet illicite et la créance éventuelle de la commune de la Remaudière au titre de ce contrat doit être déterminée au regard de l'exécution de celui-ci.

25. La commune n'établit pas ni même n'allègue que la Société Consulting Privé Public Cabinet Fidélia Consulting n'aurait pas effectué les prestations contractuelles pour lesquelles elle a été réglée en exécution du contrat du 13 juillet 2011.

26. Il résulte de ce qui précède que la Société Consulting Privé Public Cabinet Fidélia Consulting était fondée à demander au tribunal administratif à être déchargée de l'obligation de payer mise à sa charge, au titre de l'exécution du contrat du 13 juillet 2011, par la commune, au moyen du titre de recettes en date du 12 mai 2015.

S'agissant du contrat du 11 janvier 2014 :

27. Ainsi qu'il a été indiqué au point 14, le contrat du 11 janvier 2014 est illicite en raison de son objet et son application doit en conséquence être écartée. Il s'ensuit que la commune de la Remaudière ne pouvait légalement émettre un titre de recettes sur le fondement de ce contrat et que la Société Consulting Privé Public Cabinet Fidélia Consulting était donc fondée à demander au tribunal administratif à être déchargée de l'obligation de payer mise à sa charge, au titre de l'exécution de ce contrat, par la commune, au moyen du titre de recettes en date du 12 mai 2015.

28. Il résulte de ce qui a été dit aux points 22 à 27 que la commune de la Remaudière n'est pas fondée à se plaindre de ce que, par l'article 2 du jugement attaqué, le tribunal administratif de Nantes a déchargé la Société Consulting Privé Public Cabinet Fidélia Consulting de l'obligation de payer mise à sa charge par le titre de recettes en date du 12 mai 2015.

Sur les frais du litige :

29. Il n'apparaît pas inéquitable, dans les circonstances de l'espèce, de laisser à la charge de chacune des parties les frais d'instance qu'elles ont exposés.

DECIDE :

Article 1<sup>er</sup> : Les articles 4 et 6 du jugement n<sup>os</sup> 1506379,1509786 du tribunal administratif de Nantes du 5 juillet 2017 sont annulés.

Article 2 : La Société Consulting Privé Public Cabinet Fidélia Consulting est condamnée à verser à la commune de la Remaudière la somme de 21 000 euros TTC, avec intérêts au taux légal à compter de la notification à cette société du titre de recettes du 12 octobre 2015. Les intérêts échus le 18 juillet 2017 puis à chaque échéance annuelle à compter de cette date, seront capitalisés à chacune de ces dates pour produire eux-mêmes intérêts.

Article 3 : Le surplus des conclusions d'appel de la commune de la Remaudière, de ses demandes devant le tribunal administratif de Nantes ainsi que ses conclusions tendant à l'application des dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative est rejeté.

Article 4 : Les conclusions de la Société Consulting Privé Public Cabinet Fidélia Consulting tendant à ce qu'une somme soit mise à la charge de la commune de la Remaudière en application de l'article L. 761-1 du code de justice administrative sont rejetées.

Article 5 : Le présent arrêt sera notifié à la commune de la Remaudière et à la Société Consulting Privé Public Cabinet Fidélia Consulting.

Délibéré après l'audience du 12 octobre 2021, à laquelle siégeaient :

- M. Couvert-Castéra, président de la cour,
- M. Guéguen, premier conseiller,
- Mme Béria-Guillaumie, première conseillère.

Rendu public par mise à disposition au greffe le 29 octobre 2021.

La rapporteure,

Le président,

M. BERIA-GUILLAUMIE

O. COUVERT-CASTÉRA

La greffière,

V. DESBOUILLONS

La République mande et ordonne au préfet de la Loire-Atlantique 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.