

N° 438695

Agence de l'eau RMC B5

6^{ème} et 5^{ème} chambres réunies

Séance du 17 septembre 2021

Lecture du 04 octobre 2021

CONCLUSIONS

M. Stéphane HOYNCK , rapporteur public

Cette affaire vous donnera l'occasion de préciser à nouveau le régime de retrait des subventions au regard des règles gouvernant les actes créateurs de droit.

En l'espèce, l'agence de l'eau Rhône-méditerranée Corse a signé en 2009 avec la communauté d'agglomération du pays ajaccien (CAPA) une convention en vue de la réhabilitation et de l'agrandissement de la station d'épuration située sur le territoire de la commune d'Afa, prévoyant une subvention de l'agence d'un montant de plus de 260 000 euros.

A l'origine du litige se trouve la décision de l'agence en 2014 demandant à la collectivité de rembourser la subvention qui lui avait été attribuée.

La CAPA a attaqué cette décision devant le TA de Lyon, et la CAA de Lyon a rejeté l'appel formé contre ce jugement. Rappelons que votre avis Société Royal cinéma du 29 mai 2019 n° 428040, au Recueil juge que toutes les contestations relatives à une subvention relèvent du contentieux de l'excès de pouvoir, y compris lorsque celle-ci trouve son origine dans une convention.

Pour confirmer la solution d'annulation, la CAA a estimé que la décision attaquée « *a le caractère d'une décision défavorable retirant une décision créatrice de droits au sens de l'article 1^{er} de la loi du 11 juillet 1979, en procédant ainsi au retrait d'une aide financière qui avait été précédemment accordée, ainsi que celui d'une décision imposant une sujétion, au sens des mêmes dispositions, en tant qu'elle assujettit le bénéficiaire de cette aide indue à l'obligation de la reverser* » et qu'elle devait donc être motivée et précédée d'une procédure contradictoire, procédure contradictoire que la cour a estimé n'avoir pas été respectée ici.

La cour ajoute que « *la circonstance, à la supposer établie, que la procédure de réfaction était justifiée, eu égard aux manquements de la communauté d'agglomération à ses obligations contractuelles, est dépourvue d'incidence sur le bien-fondé du jugement attaqué* ».

Ces conclusions ne sont pas libres de droits. Leur citation et leur exploitation commerciale éventuelles doivent respecter les règles fixées par le code de la propriété intellectuelle. Par ailleurs, toute rediffusion, commerciale ou non, est subordonnée à l'accord du rapporteur public qui en est l'auteur.

Ce raisonnement est argué d'erreur de droit.

Il est vrai que votre jurisprudence Ternon trouve à s'appliquer aux décisions accordant un avantage financier, de sorte que les conditions de leur retrait font l'objet du même encadrement, alors même que l'administration aurait eu l'obligation de refuser cet avantage (CE 6 novembre 2002 n°233041 au rec).

Mais vous avez précisé les choses, pour tenir compte du fait que le versement d'une subvention se fait en règle générale avec des contreparties, ou selon des conditions à respecter. Celles-ci peuvent par exemple tenir à un maintien de l'activité lié à l'installation subventionnée pendant un certain temps.

Votre décision CCI de l'Indre du 5 juillet 2010 n°308615 rappelle ainsi que l'attribution d'une subvention par une personne publique crée des droits au profit de son bénéficiaire, mais que de tels droits ne sont ainsi créés que dans la mesure où le bénéficiaire de la subvention respecte les conditions mises à son octroi, que ces conditions découlent des normes qui la régissent, qu'elles aient été fixées par la personne publique dans sa décision d'octroi, qu'elles aient fait l'objet d'une convention signée avec le bénéficiaire, ou encore qu'elles découlent implicitement mais nécessairement de l'objet même de la subvention.

Vous avez récemment par une décision Bachy n°433660 du 27 mai 2021 aux T. apporté une précision, qui est qu'une condition mise à l'octroi d'une subvention ne peut pas être fixée et communiquée à son attributaire postérieurement à la décision unilatérale d'octroi, en l'absence de toute convention signée avec ce dernier. La décision d'octroi est en effet créatrice de droit, au moins en tant qu'elle détermine le régime d'octroi de l'aide, qui ne peut pas être modifié en dehors du délai de retrait.

Mais en l'espèce le motif avancé par l'agence pour récupérer l'aide était bien que le bénéficiaire n'a pas respecté certaines conditions à son octroi, telles qu'elles étaient précisées dans la convention initiale.

Devant vous en défense, la collectivité bénéficiaire reconnaît que votre jurisprudence CCI de l'Indre conduit à ne pas encadrer le délai de retrait de 4 mois mais que trouverait néanmoins à s'appliquer les règles d'obligation de motivation, celles de l'article 1^{er} de la loi du 11 janvier 1979 qui imposent des sujétions et qui retirent une décision créatrice de droit, et celles de mise en œuvre d'une procédure contradictoire, prévues à l'article 24 de la loi DCRA (reprises aujourd'hui à l'article L121-1 du CRPA), par référence aux décisions qui doivent être motivées en vertu de la loi de 1979.

C'est bien le raisonnement que retient votre arrêt de section O... du 13 mars 2015 n°364612 en matière d'aide, qui n'est pas apparu dans les débats contentieux mais qui est la référence. Cet arrêt donne à l'obligation de motiver et donc de respecter une procédure contradictoire en

Ces conclusions ne sont pas libres de droits. Leur citation et leur exploitation commerciale éventuelles doivent respecter les règles fixées par le code de la propriété intellectuelle. Par ailleurs, toute rediffusion, commerciale ou non, est subordonnée à l'accord du rapporteur public qui en est l'auteur.

cas de demande de réfaction d'une aide, le double fondement qu'il s'agit d'une décision défavorable et d'une décision imposant une sujétion.

Toutefois pour écarter le moyen, il faut s'assurer ici que la particularité du bénéficiaire de la subvention, à savoir une collectivité locale, ne fait pas obstacle à l'application des dispositions de la loi DCRA aujourd'hui codifiées au CRPA. Cette question n'a pas été débattue par les parties mais elle est d'ordre public. Nous pensons que vous pourriez la traiter par prétérition, sans avoir à soulever un moyen d'office, mais nous vous en disons un mot.

On sait qu'à côté du PGD des droits de la défense, qui s'applique en matière de sanction et plus largement lorsqu'une mesure est prise en considération de la personne, le décret de 1983 d'abord, s'agissant de l'Etat et de ses EPA, a élargi les catégories de décisions individuelles devant faire l'objet d'une procédure contradictoire préalable. La loi DCRA a étendu cette obligation aux collectivités locales. Mais il s'agit bien dans ces dispositions de qualifier le **débiteur** de l'obligation, pas la personne qui est susceptible de s'en prévaloir.

Les dispositions qui figurent aujourd'hui au CRPA concernent au premier chef les relations entre les administrés, les usagers ou le public d'un côté, et l'administration de l'autre. Les conditions dans lesquelles elles s'appliquent aux relations entre les administrations et leurs agents sont particulières (voyez par ex CE 2 juin 2010, *M. R...*, req. n° 306289), tout comme celles qui concernent les relations entre personnes publiques.

S'agissant d'autres dispositions issues de la loi DCRA, vous avez jugé pour plusieurs d'entre elles qu'elles ne s'appliquent pas aux relations entre l'Etat et les CL.

Il en va ainsi de l'article L 114-1 du CRPA concernant l'obligation de transmission des demandes à l'autorité compétente. Votre décision du 1er juillet 2005 n° 258509 Ville de Nice au recueil relève ainsi que le législateur, qui a eu pour objectif d'améliorer et d'accélérer le traitement des demandes adressées par les usagers des administrations, n'a pas entendu régir par ces dispositions les relations entre les représentants de l'Etat dans les départements et les régions et les collectivités territoriales dans le cadre du contrôle de légalité.

Le même raisonnement a été retenu pour estimer que l'article 19 de la loi n° 2000-321 du 12 avril 2000 imposant aux autorités administratives d'accuser réception des demandes et donc des recours administratifs, ne s'appliquait pas aux relations contentieuses entre l'Etat et les collectivités territoriales. (Région Haute-Normandie 16 janvier 2006 n°269384 aux T.)

Que ce soit pour accuser réception d'une demande ou pour transmettre une demande à une autorité compétente (y compris pour préserver les délais contentieux), il s'agit à chaque fois de permettre à l'administré inexpérimenté de ne pas « *supporter les conséquences de la complexité des organigrammes de l'administration* », selon la formule de M. F... dans ses conclusions sur CE 8 décembre 1989, *Ministre de l'Agriculture c/J...*, T. p. 841.

Ces conclusions ne sont pas libres de droits. Leur citation et leur exploitation commerciale éventuelles doivent respecter les règles fixées par le code de la propriété intellectuelle. Par ailleurs, toute rediffusion, commerciale ou non, est subordonnée à l'accord du rapporteur public qui en est l'auteur.

On pourrait à cette aune estimer qu'une collectivité publique n'est pas davantage assimilable à un administré lorsqu'est invoqué le respect du contradictoire.

Dans les relations entre l'Etat et les collectivités, on trouve il est vrai plusieurs précédents qui écartent l'obligation de contradictoire, mais avec des raisonnements non transposables (décision par laquelle le préfet crée un établissement public de coopération intercommunale en application du code général des collectivités territoriales. CE 18 déc. 2002, Cne de Hyères-les-Palmiers: req. N° 243453. Ou avant l'arrêté par lequel le préfet étend le périmètre d'une communauté d'agglomération CE 18 déc. 2002, Cne de Saint-Gély-du-Fesc et a.: req. N°s 244805, 244806 et 244861.). Dans certains cas la décision en litige n'était pas individuelle, dans d'autres vous avez estimé que la décision n'était pas défavorable. Lorsqu'il s'agit de procédure concernant spécifiquement les collectivités locales, les textes sont en outre en général organisés pour recueillir l'avis de la collectivité concernée, et inversement vous pouvez être sensible au souci de ne pas étendre excessivement « les bénéficiaires » du droit au contradictoire (par exemple les conseillers municipaux pour une dissolution de conseil municipal...).

Notre affaire est toutefois éloignée des contentieux qui touchent spécifiquement aux relations entre collectivités publiques. La collectivité ici est dans une situation qui ne la distingue pas de tout autre bénéficiaire d'une subvention, et il s'agit d'un droit qui est plus substantiel que celui de recevoir un accusé de réception par exemple. Le contradictoire est en outre pas uniquement une contrainte procédurale pour l'administration auteur de la décision, mais aussi l'occasion d'améliorer la décision qui sera finalement adoptée.

De plus, en restant dans le champ de l'article 24 de la loi DCRA, le critère du contradictoire est seulement une obligation de motivation tirée de la loi de 1979 (elle aussi codifiée au CRPA). Or l'article 1er de la loi de 1979 indique que « *Les personnes physiques ou morales ont le droit d'être informées sans délai des motifs...* ». Elle peut sembler avoir une portée plus générale, et ne pas entendre exclure les collectivités.

Le respect du contradictoire s'imposait donc, y compris lorsque le bénéficiaire de la subvention est une collectivité locale, vous écarterez le moyen d'erreur de droit.

Le second moyen critique la solution d'espèce qui a estimé que l'agence de l'eau n'avait pas respecter le contradictoire. Cette question relève de l'appréciation souveraine de la CAA, mais nous peinons à comprendre la solution retenue par celle-ci. La décision attaquée date de 2014, et a été précédée de plusieurs échanges, qui figurent au dossier d'appel :

Un contrôle de l'agence de l'eau diligenté sur place au mois d'octobre 2011, qui a constaté ans les rejets de la station d'épuration, le dépassement des seuils que la communauté d'agglomération du pays ajaccien s'était engagée à respecter par convention du 16 février 2009 qui avait accordé la subvention ;

Ces conclusions ne sont pas libres de droits. Leur citation et leur exploitation commerciale éventuelles doivent respecter les règles fixées par le code de la propriété intellectuelle. Par ailleurs, toute rediffusion, commerciale ou non, est subordonnée à l'accord du rapporteur public qui en est l'auteur.

Deux courriers ont été adressés par l'agence de l'eau à la CAPA en juillet 2012 et janvier 2013. Ces courriers indiquaient les manquements à la convention qui ont été constatés et invitaient la CAPA à apporter des justifications. Faut-il dire que la réfutation de la subvention serait demandée. Mais la cour a estimé que l'agence de l'eau « *n'établit nullement avoir effectivement notifié ces courriers à la communauté d'agglomération, laquelle conteste les avoir reçus* ». A strictement parler, devant la CAA la communauté d'agglomération indiquait seulement que l'agence de l'eau ne justifiait pas de l'envoi et de la réception par la CAPA de ces documents.

Nous ne comprenons pas que la cour ait donné une consistance à ce moyen, alors qu'il n'y a pas de doute sur le fait que plusieurs échanges ont bien eu lieu entre l'agence et la collectivité, mais si il est exact que l'agence n'a pas produit par exemple des reçus de lettres recommandées attestant de leur bonne réception, les éléments au dossier montraient que les différents courriers de l'agence ne sont pas restés lettre morte mais tenaient compte des réponses fournies, pour retarder la réfutation de la subvention précédemment annoncée. Figurait au dossier d'appel un mail du 27 juillet 2012 d'une personne de la collectivité expliquant les raisons des mauvais taux d'émission de la station d'épuration d'Afa et qui joignait un courrier de la CAPA. Ce courrier en date du 21 juillet n'était pas au dossier d'appel, il a été produit seulement devant vous. Il mentionne expressément le courrier du 3 juillet de l'agence, de sorte que la mauvaise foi de la CAPA est avérée. Mais cet élément nouveau paraît seulement confortatif, le mail des services de la CAPA qui était au dossier devait permettre d'écarter l'affirmation que les courriers n'avaient jamais été adressés.

On doit bien sûr avoir la plus grande réserve à retenir la dénégation dans l'appréciation souveraine d'une cour mais l'appréciation en cause nous paraît parfaitement erronée au vu du dossier.

Le doute était encore moins permis sur la seconde question, est-ce que ces courriers assuraient le respect du contradictoire ? Les courriers énoncent ce qui est reproché à la CAPA, en lui demandant de s'expliquer et indiquent qu'à défaut, la récupération de la subvention sera exigée. Ces éléments respectent les exigences du contradictoire.

PCMNC à l'annulation de l'arrêt attaqué, au renvoi de l'affaire devant la CAA de Lyon et à ce qu'une somme de 3000 euros soit mise à la charge de la Communauté d'agglomération du pays ajaccien

Ces conclusions ne sont pas libres de droits. Leur citation et leur exploitation commerciale éventuelles doivent respecter les règles fixées par le code de la propriété intellectuelle. Par ailleurs, toute rediffusion, commerciale ou non, est subordonnée à l'accord du rapporteur public qui en est l'auteur.