

N° 443980
SOCIÉTÉ MEDITHAU

3^{ème} et 8^{ème} chambres réunies

Séance du 13 janvier 2023

Décision du 7 février 2023

Conclusions

M. Thomas PEZ-LAVERGNE, Rapporteur public

1. Par une convention conclue en novembre 2013 entre l'État et la société Medithau, une aide financière de l'ordre de 259 000 euros¹ a été accordée à cette société dans le cadre du programme opérationnel du Fonds européen pour la pêche (FEP) pour la période 2007-2013 relatif aux investissements productifs en aquaculture en vue de la réalisation d'un projet de modernisation de structures d'élevage ostréicole et d'acquisition de matériel productif. À la suite de sa demande de liquidation de l'aide prévue par la convention, la société a reçu un avis de paiement² de l'Agence de services et de paiement ne représentant qu'environ 30 % du montant total de l'aide. Estimant que cet avis devait être regardé comme une décision de refus de lui verser le reste de l'aide convenue³, la société Médithau a demandé au tribunal administratif de Montpellier d'enjoindre à l'État de produire les éléments de fait et de droit indiquant les raisons pour lesquelles le solde de l'aide ne lui avait pas été versé, de lui verser, sous astreinte, ce solde, d'annuler la décision lui refusant ce versement et celle rejetant son recours gracieux et enfin, à titre subsidiaire, d'enjoindre à l'État de procéder au réexamen de sa situation et de prendre une nouvelle décision. La société Medithau se pourvoit en cassation contre l'arrêt par lequel la cour administrative d'appel de Marseille a rejeté l'appel qu'elle a formé contre le jugement du tribunal rejetant ses demandes.

2. L'affaire vous pose une question de principe : un acte réglementaire non publié, mais communiqué à l'ensemble des personnes intéressées, est-il opposable aux administrés et invocable à l'encontre de l'administration qui l'a édicté ? Vous devrez y répondre s'agissant des règles encadrant les contrôles sur place de l'utilisation d'aides octroyées en matière de pêche : ces règles relèvent-

¹ Le montant total de cette aide s'élevait à plus de 259 000 euros, à raison d'une aide de l'ordre de 199 000 euros au titre des fonds communautaires du FEP et d'une aide de près de 60 000 euros de l'État au titre du contrat de plan État-Région (CPER).

² De l'ordre de 78 000 euros seulement.

³ À hauteur de près de 181 000 euros,

elles du principe de l'inopposabilité des règlements non publiés ou des exceptions ou aménagements que vous y admettez parfois ?

3. Les contrôles en la matière sont régis par des dispositions réglementaires prises sur le fondement du droit de l'Union européenne.

3.1. Le règlement du Conseil du 27 juillet 2006 relatif au Fonds européen pour la pêche⁴ prévoit que chaque État membre établit un programme opérationnel afin de mettre en œuvre les actions cofinancées par ce fonds et désigne une autorité de gestion de ce programme qui doit notamment veiller à ce que les opérations ainsi financées respectent les règles européennes et nationales qui les régissent. Le règlement de la Commission du 26 mars 2007 pris pour son exécution⁵ précise les modalités des vérifications effectuées par l'autorité de gestion qui peuvent prendre la forme de contrôle sur place des opérations et porter tant sur leurs aspects financiers qu'administratifs, techniques et matériels. Le paragraphe 4 de l'article 39 de ce second règlement européen prévoit que « *l'autorité de gestion établit par écrit des normes et des procédures aux fins des vérifications* » ainsi opérées.

3.2. Pris pour l'application, en France, de ces règlements européens, la circulaire du Premier ministre du 13 avril 2007⁶, qui fixe le cadre général de gestion et de contrôle des programmes opérationnels cofinancés notamment par le Fonds européen pour la pêche, désigne la direction des pêches maritimes et de l'aquaculture (DPMA) du ministère de l'agriculture et de la pêche comme autorité de gestion de ces programmes. Et le Premier ministre confie à cette direction la mission consistant à formaliser « *les procédures détaillées de gestion et de contrôle dans un manuel des procédures, en vue notamment de garantir une piste d'audit suffisante* »⁷.

⁴ Règlement (CE) n° 1198/2006 du Conseil du 27 juillet 2006 relatif au Fonds européen pour la pêche.

⁵ Règlement (CE) n° 498/2007 de la Commission du 26 mars 2007 portant modalités d'exécution du règlement (CE) n° 1198/2006 du Conseil du 27 juillet 2006 relatif au Fonds européen pour la pêche.

⁶ Circulaire n° 5210/SG du 13 avril 2007 du Premier ministre relative au dispositif de suivi, de gestion et de contrôle des programmes cofinancés notamment par le Fonds européen pour la pêche pour la période 2007-2013.

⁷ Annexe II de la circulaire, p. 58 et p. 67.

3.2.1. La direction des pêches maritimes et de l'aquaculture (DPMA) a édicté sur ce fondement et ainsi qu'elle y est tenue en sa qualité d'autorité de gestion en application du paragraphe 4 de l'article 39 du règlement de 2007 de la Commission européenne, différents documents régissant les procédures de contrôle du bon usage des aides en question.

Au demeurant, vous avez déjà admis que la réglementation du service, sur le fondement de la jurisprudence *J...*⁸, puisse atteindre les personnes qui sont en relation avec lui, notamment les usagers⁹, par exemple¹⁰ en établissant la liste des renseignements à fournir à l'appui de demandes de subventions¹¹. Les usagers peuvent ainsi être les destinataires des règlements édictés par les chefs de service au titre de leur pouvoir réglementaire d'organisation des services placés sous leur autorité. Et vous n'auriez, le cas échéant, pas beaucoup d'efforts à consentir pour l'admettre aussi s'agissant, comme en l'espèce, des règles applicables aux contrôles des bénéficiaires des aides cofinancés par le Fonds européen pour la pêche.

3.2.2. C'est donc compétemment que la direction du ministère a édicté un « manuel des procédures » détaillant, sous forme de fiches techniques, le cadre réglementaire régissant notamment les procédures de vérifications et de contrôle des opérations ainsi financées. Le « schéma général de traitement des dossiers », qui fait partie des fiches techniques composant ce manuel, précise que, dans le cas où est réalisée une visite sur place, le bénéficiaire de l'aide en reçoit un compte-rendu. Ce manuel et ce schéma ont exclusivement été adressés aux services relevant de l'autorité de gestion ou des autorités de certification, de paiement et d'audit également prévues par les règlements européens, aux intervenants chargés de tâches déléguées par ces autorités, aux services

⁸ CE Sect. 7 février 1936, *J...*, Rec. p. 172 ; GAJA, 23^e éd., n° 44.

⁹ GAJA, 23^e éd., n° 44.3, p. 296.

¹⁰ CE 8 mars 2006, *Fédération des conseils de parents d'élèves des écoles publiques*, Rec. p. 112.

¹¹ Autres exemples : édicition des règles relatives à l'usage des punitions scolaires (CE Ass., 29 janvier 1954, *Institution Notre-Dame du Kreisker*, Rec. p. 64), détermination des conditions dans lesquelles les fouilles des détenus sont effectuées (CE, 8 décembre 2000, *Frérot*, Rec. p. 589), ou édicition des règles relatives aux mesures de bon ordre à l'égard des détenues mineures (CE, 24 septembre 2014, *Association Ban Public*, Rec. p. 493). V. aussi : M. Bernard, concl. sur CE, 6 octobre 1961, *UNAPEL*, RDP 1961.1279 : le pouvoir réglementaire reconnu au chef de service ne peut « s'exercer que dans la mesure où les nécessités du service l'exigent, et envers les seules personnes qui se trouvent en relation avec le service, soit qu'elles y collaborent, soit qu'elles l'utilisent ».

instructeurs, aux organismes intermédiaires ainsi qu'aux différents financeurs. Mais ils n'ont pas fait l'objet d'une publication ni d'une communication à l'ensemble des demandeurs ou bénéficiaires des aides.

3.2.3. Par ailleurs, la même direction des pêches maritimes et de l'aquaculture a édicté une « notice d'information à l'attention des demandeurs d'aide » attribuée au titre du programme opérationnel cofinancé par le Fonds européen pour la pêche (FEP). Cette notice présente aux demandeurs d'aide les principaux points de la réglementation encadrant l'attribution d'une subvention. Son point 5.1, relatif aux contrôles et aux conséquences financières du non-respect des engagements par les demandeurs, prévoit la réalisation, avant chaque versement, de contrôles destinés à vérifier l'exactitude des informations figurant dans la demande d'aide, la réalisation des opérations subventionnées ainsi que le respect des engagements pris. Il précise que le contrôle du dossier peut être complété par un contrôle sur place après information du bénéficiaire de l'aide afin de s'assurer notamment de la réalité des investissements ou des prestations et prévoit qu'en cas de constat d'une anomalie, le service instructeur en informe le bénéficiaire de l'aide et le met en mesure de présenter ses observations. Cette notice d'information, dont le caractère réglementaire des dispositions que nous venons de vous rappeler ne fait, selon nous, guère de doute, fait partie du dossier de demande d'aide. Le formulaire Cerfa de demande de subventions publiques au titre du Fonds européen pour la pêche y fait d'ailleurs expressément référence en invitant les demandeurs à la lire attentivement. La notice d'information est donc remise à chaque demandeur d'aide et, en conséquence, chaque bénéficiaire doit être réputé en avoir pris connaissance. Mais, comme le « manuel des procédures » évoqué précédemment, elle n'a pas été publiée.

4. Malgré ce défaut de publicité, la société requérante entend s'en prévaloir à l'encontre de l'administration et cette argumentation est au cœur des deux derniers moyens du pourvoi.

4.1. La société soutient que la cour a dénaturé ses écritures en estimant qu'elle n'invoquait aucune disposition législative ou réglementaire obligeant

l'administration à l'informer préalablement à la réalisation d'un contrôle sur place alors qu'elle se prévalait expressément de la méconnaissance par l'administration des obligations découlant de la « notice d'information » remise aux demandeurs d'aide. Elle fait également valoir que la cour a commis une erreur de droit en jugeant, par adoption des motifs retenus par les premiers juges, que le « schéma général de traitement des dossiers » qui figure dans le « manuel de procédures » ne prévoyait que de façon facultative l'envoi d'un compte-rendu de visite après la tenue d'un contrôle sur place.

4.2. Selon un principe bien ancré dans votre jurisprudence, les règlements non publiés¹² (et qui n'ont pas fait l'objet d'un affichage¹³) ne sont pas opposables aux administrés¹⁴ et, corrélativement, ces derniers « ne peuvent pas s'en prévaloir, en revendiquer l'application ou en invoquer la méconnaissance »¹⁵ ; les intéressés ne sont donc « pas fondés à en solliciter le bénéfice »¹⁶. L'absence de publication, si elle est sans incidence sur la légalité du règlement non publié, a ainsi pour effet de les rendre insusceptibles de recevoir exécution¹⁷, les prive de force obligatoire¹⁸ et prive aussi de base légale les décisions individuelles prises sur leur fondement¹⁹. La prise de connaissance du règlement n'est pas de nature à suppléer au défaut de publication²⁰. Le lien entre

¹² La même solution vaut pour les lois (CE Ass.16 avril 1943, *L...*, Rec. p. 101, S. 1943.3.41, concl. Léonard) ou les traités (CE Sect., 30 octobre 1964, *Soc. Prozagor*, Rec. p. 496) ainsi que pour les décisions d'espèce qui ne sont ni des règlements ni des actes individuels (CE, 2 octobre 1968, *Ville du Vésinet*, n° 73331, Rec. p. 470, à propos d'une déclaration d'utilité publique).

¹³ V. not. : CE 6/1 SSR, 21 mai 2008, *Mme X...*, n° 284801, concl. Y. Aguila, B.

¹⁴ CE, 13 mai 1921, *Union des associations professionnelles du personnel civil des administrations centrales et autres*, n° 70371, Rec. p. 491 ; CE Sect., 4 février 1949, *Sieur PA...*, n° 90128, Rec. p. 53 ; CE, 26 octobre 1956, *PU...*, Rec. p. 389 ; CE, 28 mai 1975, *Min. de la protection de la nature et de l'environnement c/ P...*, n° 93437, Rec. p. 314 : v. aussi les autres références données par R. Odent, *Contentieux administratif*, t. 1, réimp., Dalloz, 2007, p. 325.

¹⁵ R. Odent, *Contentieux administratif*, t. 1, réimp., Dalloz, 2007, p. 326. En ce sens : CE, 29 octobre 1914, *Barthélémy*, Rec. p. 1023 ; CE, 26 novembre 1954, *Dlle B...*, n° 11032, Rec. T. p. 724 et 813 (à propos d'une circulaire) ; CE, 15 décembre 1954, *R...*, n° 10613, Rec. T. p. 724 ; CE, 18 novembre 1966, *Z...*, n° 66290, Rec. p. 610, RA 1967, p. 140, concl. Braibant ; CE, 14 avril 1972, *Epoux Lafleur*, n° 77462, Rec. p. 289 (à propos d'un plan d'urbanisme) ; CE Sect., 25 janvier 1974, *Sieur JE... et autres*, n° 82609, Rec. p. 60, concl. (contraires) N. Questiaux.

¹⁶ CE, 4 juillet 1975, *D...*, n° 89349, B. Dans le même sens : CE, 24 novembre 1982, *V...*, n° 37243, concl. B. Genevois, B.

¹⁷ CE, 10/7 SSR, 7 juillet 1999, *G...*, n° 197499, concl. Combrexelle, A.

¹⁸ V. p. ex. : CE Ass. 20 mars 1974, *Sieur BO...*, n° 86426, concl. G. Guillaume, A ; CE Sect., 25 janvier 1974, *Sieur JE... et autres*, n° 82609, Rec. p. 60, concl. (contraires) N. Questiaux. V. aussi le fichage de : CE, 4 juillet 1975, *D...*, n° 89349, B ; CE, 24 novembre 1982, *V...*, n° 37243, concl. B. Genevois, B.

¹⁹ CE Ass. 13 décembre 1957, *Barrot*, Rec. p. 675 ; CE, 4 mai 1960, *Min. des affaires étrangères c/ M...*, Rec. p. 294 ; ; CE, 28 mai 1975, *Min. de la protection de la nature et de l'environnement c/ P...*, n° 93437, Rec. p. 314. La solution diffère pour les actes réglementaires pris sur le fondement d'un texte non encore publié (CE Sect. 27 janvier 1961, *D...*, Rec. p. 57 ; v. aussi R. Odent, *Contentieux administratif*, t. 1, réimp., Dalloz, 2007, p. 327).

²⁰ CE, Ass. 23 juillet 1943, *Dame Bovy*, n° 71362, Rec. p. 203 (« la circonstance que la requérante avait pu avoir pris connaissance du décret

publication et opposabilité des actes réglementaires est ainsi solidement établi. Tel est, en tout cas, le principe.

4.3. Une autre forme de publicité peut-elle être admise et de nature à rendre obligatoire, opposable et invocable l'acte réglementaire non publié ?

4.3.1. Vous l'admettez parfois à la condition qu'une telle publicité alternative à la publication soit « suffisante » pour être opposable²¹, formule que vous employez dans vos décisions à laquelle font écho les « *formalités adéquates de publicité* » mentionnées par l'article L. 221-2 du code des relations entre le public et l'administration dont la publication, de même que l'affichage, n'est qu'une illustration précédée dans le texte d'un « notamment ». Vous accueillez ainsi, non des exceptions, mais des aménagements au principe ancien et constant que nous venons de vous rappeler. Comme le relevait le président Odent sans craindre la contradiction, « la fermeté dont témoigne la jurisprudence en ce qui a trait à l'inopposabilité des textes non publiés n'exclut pas la souplesse »²².

4.3.2. Ainsi lorsqu'un texte n'intéresse qu'une catégorie restreinte d'administrés, la publicité donnée à ce texte peut être limitée dès lors qu'elle touche les intéressés. Dans un tel cas, le lien entre opposabilité et publication de l'acte réglementaire²³ peut être distendu : la diffusion restreinte dans les services d'un ministère, voire auprès des seuls intéressés suffit. Vous l'avez jugé en période de circonstances exceptionnelles²⁴ ou en cas d'urgence²⁵ ou lorsque

précité [qui n'avait fait l'objet d'aucune publication] n'était pas de nature à suppléer à sa publication ». Rappr. s'agissant du déclenchement du délai de recours : CE, 19 février 1993, *N...*, n° 106792, Rec. T. p. 945 ; CE, 15 novembre 1996, *MA...*, n° 139573, Rec. p. 455 ; CE, 13 octobre 1999, *Compagnie nationale Air France*, n° 193195, Rec. p. 303, AJDA 2000.86, concl. J. Arrighi de Casanova. V. aussi : CE Ass. 10 juillet 1996, *C...*, n° 138536, Rec. p. 274 (s'agissant de recours contre les clauses réglementaires d'un contrat dont l'intéressé avait, sur sa demande, obtenu une copie).

²¹ V. p. ex. : CE Sect., 25 janvier 1974, *Sieur JE... et autres*, n° 82609, Rec. p. 60, concl. (contraires) N. Questiaux ; CE, 28 mai 1975, *Min. de la protection de la nature et de l'environnement c/P...*, n° 93437, Rec. p. 314.

²² R. Odent, *Contentieux administratif*, t. 1, réimp., Dalloz, 2007, p. 327.

²³ Sur ce lien, v. B. Seiller, v° Acte administratif. Régime, *Répertoire de contentieux administratif*, Dalloz, n° 303 et s.

²⁴ Dans une jurisprudence que l'occupation allemande vous a amené à dégager, vous avez ainsi jugé qu'il peut être suppléé à la publication par l'affichage ou par la diffusion restreinte dans les services d'un ministère, voire auprès des seuls intéressés (R. Odent, *Contentieux administratif*, t. 1, réimp., Dalloz, 2007, pp. 319-320 avec les références citées). V. p. ex., s'agissant d'une note de service diffusée auprès des administrés susceptibles d'être intéressés par ses dispositions et dont vous avez considéré qu'ils pouvaient l'invoquer à l'encontre de l'administration : CE 23 juin 1950, *Sieur Lacroix*, n° 87539, Rec. p. 384.

²⁵ CE, 24 février 1999, *Meyet*, n° 188154, A : « dans les circonstances de l'espèce, eu égard tant à l'urgence qu'à l'objet des mesures en cause, ce mode de publicité [au moyen d'un communiqué à l'AFP] a été de nature à les rendre opposables immédiatement ».

l'acte est couvert par le secret de la défense nationale²⁶. Mais vous l'avez également admis en dehors de telles circonstances à propos de règlements qui concernent les fonctionnaires d'un service déterminé en jugeant suffisante la publication au bulletin officiel du ministère dont ils relèvent²⁷.

4.3.3. Vous avez même accepté pendant longtemps que la notification d'un acte réglementaire puisse faire courir le délai de recours contentieux à l'égard des personnes ayant reçu cette notification²⁸ avant d'abandonner cette solution²⁹. Dans votre décision de Section de 2005, *Y...*, vous avez considéré que la publication ne fait courir le délai de recours que si le juge estime, compte tenu de l'ampleur et des modalités de la diffusion, que l'acte a été aisément consultable par toutes les personnes susceptibles d'avoir un intérêt leur donnant qualité pour le contester³⁰. Vous avez ajouté dans votre décision de 2006, *Syndicat national CGT-ANPE*, s'agissant de la publication sur l'intranet des actes d'un établissement public, une condition supplémentaire tirée de ce que les effets juridiques attachés à une telle publicité aient été précisés par un acte réglementaire ayant lui-même été régulièrement publié³¹.

S'agissant de l'opposabilité de l'acte réglementaire, vous avez refusé de reconnaître le caractère suffisant d'une publicité ayant pris la forme d'une notification de l'acte auprès des intéressés et d'une diffusion dans une brochure qui leur est destinée, mais avez pris soin de préciser que cette solution est justifiée « dans les circonstances de l'espèce », laissant ainsi entendre qu'elle

²⁶ À propos du statut des agents de la DGSE : CE, 24 juin 202, *W...*, n° 227983, Rec. p. 605 ; CE, 17 mars 2010, *Fontana*, n° 310744, B.

²⁷ Ont été jugées suffisantes la publication au BO du ministère de la marine d'un texte intéressant les contrôleurs de la Marine (CE, 13 février 1937, *Corre*, Rec. p. 197), celle d'un texte intéressant les percepteurs au BO du ministère des armées (CE Sect. 14 mars 1975, *Berland*, Rec. p. 193) ou d'une circulaire intéressant les officiers de réserve. Même solution s'agissant de l'affichage dans tous les services d'un ministère d'un règlement applicable aux fonctionnaires de ce ministère (CE Sect. 13 octobre 1961, *Dame Blake*, Rec. p. 569).

²⁸ CE, 14 novembre 1984, *Syndicat national de l'aéronautique civile et autres*, Rec. p. 360.

²⁹ CE, 19 février 1993, *N...*, n° 106792, Rec. T. p. 945 ; CE, 15 novembre 1996, *MA...*, n° 139573, Rec. p. 455 ; CE, 13 octobre 1999, *Compagnie nationale Air France*, n° 193195, Rec. p. 303, AJDA 2000.86, concl. J. Arrighi de Casanova. V. aussi : CE Ass. 10 juillet 1996, *C...*, n° 138536, Rec. p. 274 (s'agissant de recours contre les clauses réglementaires d'un contrat dont l'intéressé avait, sur sa demande, obtenu une copie). Les tâtonnements de votre jurisprudence concernant le délai de recours, elles ne remettent pas en cause le principe selon lequel la publication seule rend l'acte réglementaire opposable.

³⁰ CE Sect., 27 juillet 2005, *Y...*, n° 259004, Rec. p. 336. V. aussi, s'agissant de la publication dans un bulletin officiel faisant courir le délai de recours contentieux à l'égard des administrations concernées : CE Sect. 12 novembre 1955, *Grip*, Rec. p. 538 ; CE, 30 novembre 1994, *Guyot*, Rec. p. 517. V. aussi : CE Sect. 3 décembre 2018, *Ligue française pour la défense des droits de l'homme et du citoyen, dite Ligue des droits de l'homme*, concl. R. Decout-Paolini, n° 409667, A.

³¹ CE, 1/6 SSR, 11 janvier 2006, *Syndicat national CGT-ANPE*, n° 273665, concl. J.-H. Stahl, B.

pourrait être différente dans d'autres circonstances (CE Sect., 25 janvier 1974, *Sieur JE et autres*, n° 82609, Rec. p. 60, concl. (contraires) N. Questiaux). Et si nous pensons que, désormais, la notification d'un acte réglementaire ne suffit pas à le rendre opposable, pas plus qu'elle ne suffit à déclencher le délai de recours, ce principe peut souffrir certains assouplissements.

4.3.4. Vous avez, dans une autre hypothèse encore, jugé, y compris récemment, que des actes réglementaires acquièrent l'opposabilité en l'absence de toute publicité. Il s'agit des actes réglementaires définissant les attributions d'une administration et qui permettent de déterminer les mesures à l'égard desquelles leurs chefs peuvent user de leur délégation de signature (CE Sect. 27 juillet 1990, *Ministre de l'agriculture c/ Société coopérative agricole « Coop 2000 »*³² au Recueil ; CE, 28 mai 2001, *Soc. Codiam*³³ aux Tables)³⁴. Vous avez considéré que de tels actes étaient opposables aux administrés alors même qu'ils n'étaient pas publiés. Cette solution est justifiée par la circonstance que ces actes ne relèvent que de l'organisation interne de l'administration sur laquelle vous avez pu estimer qu'il est moins important que l'administré soit renseigné³⁵.

4.3.5. Dans le même ordre d'idées, à propos d'une affaire dont la configuration n'est pas sans rappeler celle du présent litige, vous avez décidé, dans votre arrêt de Section de 1954, *Dame S S...*³⁶, que des dispositions réglementaires qui n'avaient pas été publiées au Journal officiel en raison de leur volume excessif³⁷, étaient néanmoins opposables aux personnes qui en ont reçu communication sur leur demande. Vous avez relevé qu'à l'occasion de la demande qu'un demandeur a formulée en vue d'obtenir une autorisation, les dispositions réglementaires en question ont été communiquées au demandeur. Et vous en avez déduit que, « dans les conditions où cette communication a été faite à l'intéressé », la personne ayant sollicité l'autorisation « doit être regardée

³² CE Sect. 27 juillet 1990, *Min. de l'agriculture c/ Soc. coopérative agricole « Coop 2000 »*, n° 67634, Rec. p. 226.

³³ CE 8/3 SSR, 28 mai 2001, *Soc. Codiam*, n° 230692, B.

³⁴ V. aussi : B. Seiller, v° Acte administratif. Régime, *Répertoire de contentieux administratif*, Dalloz, n° 318.

³⁵ M. Fornacciari, concl. sur CE Sect. 27 juillet 1990, *Min. de l'agriculture c/ Soc. coopérative agricole « Coop 2000 »*, n° 67634, Rec. p. 226.

³⁶ CE Sect. 17 décembre 1954, *Dame Samuel Simon*, n° 16974, concl. Chardeau, Rec. p. 678.

³⁷ Il s'agissait des annexes du décret du 20 août 1946 fixant les conditions techniques et administratives d'autorisation des établissements privés de cure et de prévention pour les soins aux assurés sociaux.

comme ayant reçu notification » des textes réglementaires en question et que « la circonstance qu'ils n'ont pas été publiés ne les a pas rendus inopposables à son égard ». Si vous ne feriez probablement plus aujourd'hui référence, s'agissant d'un acte réglementaire, à sa notification, vous pourriez retenir la même solution en relevant que le demandeur doit être regardé comme ayant bénéficié d'une information suffisante ou de formalités adéquates de publicité.

5.1. À la réflexion, si vous refusez de tenir compte de la simple connaissance acquise par les administrés des actes réglementaires non publiés, il nous semble qu'il peut, et peut-être doit, en aller différemment à l'encontre de l'administration elle-même³⁸ qui en est l'auteur. Vous admettez, d'ailleurs, que des membres des assemblées délibérantes ayant participé à l'élaboration de la décision contestée ne peuvent se prévaloir de l'absence d'affichage de cette dernière : vous tenez ainsi compte de la connaissance acquise par les membres d'un organe délibérant³⁹ (en l'absence d'obligation de notification⁴⁰).

Selon nous, l'administration est censée connaître la loi⁴¹ et *a fortiori* ses propres actes, même non publiés. L'administration qui a élaboré un règlement ne peut pas ne pas le connaître et nous peinons à comprendre comment l'auteur d'un règlement pourrait sérieusement se plaindre de son caractère occulte ou soutenir qu'il n'avait pas, à son égard, fait l'objet d'une publicité suffisante ou adéquate, spécialement lorsqu'elle édicte une règle nouvelle créant une garantie pour les administrés⁴². Il nous semble même qu'il serait particulièrement déloyal

³⁸ V. en ce sens : Chardeau, concl. sur CE Sect. 17 décembre 1954, *Dame Samuel Simon*, n° 16974, concl. Chardeau, Rec. p. 678 ; A. Laubadère, Y. Gaudemet, *Traité de droit administratif*, t. 1, LGDJ, n° 1318 (16^e éd.), 2001.

³⁹ CE, 4 août 1905, *Martin*, n° 14220, Rec. p. 749 ; CE Sect., 23 décembre 1949, *Commune de Pontigné*, n° 96690, Rec. p. 571. CE, 25 juin 1976, *Romeyron*, n° 00052, Rec. p. 336 ; CE, 4 mai 1988, *Union nationale des industries de la manutention des ports français (Unim)*, n° 71806, Rec. T. pp. 950-952 ; CE, 27 octobre 1989, *De Peretti*, n° 70549, Rec. T. pp. 509-531-840 ; CE, 24 mai 1995, *Ville de Meudon*, n° 150360, 153859, Rec. p. 208.

⁴⁰ En revanche, vous écarterez cette solution en présence d'une obligation de notification : CE, 3/8 CHR, 26 septembre 2018, *Mme Croizat*, n° 406764, concl. V. Daumas, B.

⁴¹ V. en ce sens : CE, 16 avril 1948, *Min. de la production industrielle*, S. 1948, p. 55.

⁴² Rappr., s'agissant de la charte des droits et obligations du contribuable vérifié : CE 9/10 SSR 10 novembre 2000, *MI...*, n° 204805, A : il résulte de l'article L. 10 du livre des procédures fiscales selon lequel les dispositions contenues dans la charte du contribuable sont opposables à l'administration que les agents de l'administration sont tenus, pour l'exécution d'une des vérifications qu'il vise, de respecter les règles qui, ne trouvant pas de fondement légal dans d'autres articles du code général des impôts ou du livre des procédures fiscales, figurent néanmoins dans la charte à la date où ce document est remis au contribuable, dès lors que ces règles ont pour objet de garantir les droits du contribuable vérifié. Mais il est vrai que s'agissant de cette charte, son opposabilité est prévue par la loi. V. aussi : CE 3/8 SSR, 10 janvier 2001, *Min. de l'économie, des finances et de l'industrie c/ Loubet*, n° 211967, 212114, B. Comp. : CE 8/3 SSR, 20 octobre 2000, *S.A. Comelec*, n° 204814, A.

que l'administration qui a édicté un règlement, et s'est ainsi imposée, spontanément, des obligations et une procédure à suivre, puisse ensuite tirer argument du défaut de publication de ce règlement, dont elle serait la seule responsable⁴³, pour échapper à son respect.

Si vous nous suivez, vous ne remettrez pas pour autant en cause le principe auquel votre jurisprudence est légitimement attachée, mais ferait preuve de la souplesse louée par le président Odent et dont témoignent les différents aménagements que nous vous avons rappelés.

5.2. Certaines précautions, que nous croyons nécessaire de prendre, permettront d'éviter que le principe n'en soit trop assoupli.

Vous pourriez ainsi soumettre l'invocabilité des règlements qui n'ont pas fait l'objet d'une publication aux trois conditions suivantes que nous inspirent les assouplissements que vous avez déjà admis et dont la satisfaction permettrait de regarder ces règlements comme ayant fait l'objet d'une « publicité suffisante » au sens de votre jurisprudence ou de « formalités adéquates de publicité » au sens du code des relations entre le public et l'administration⁴⁴.

Premièrement, la solution doit être limitée aux dispositions réglementaires non publiées édictees par l'administration à l'encontre de laquelle elles sont invoquées.

Deuxièmement, ces dispositions, bien que non publiées, doivent avoir été communiquées à tous les intéressés, à toutes les personnes qu'elles sont susceptibles de concerner⁴⁵.

Troisièmement, une telle communication à tous les intéressés par l'administration doit révéler sa volonté de les respecter et de leur appliquer ces dispositions⁴⁶.

⁴³ En revanche, la solution pourrait être différente si l'auteur de l'acte n'est pas le seul responsable du défaut de publication : rapp. CE Sect., 25 janvier 1974, *Sieur JE... et autres*, n° 82609, Rec. p. 60, concl. (contraires) N. Questiaux.

⁴⁴ Ces trois conditions nous semblent réunies au cas d'espèce s'agissant de la notice d'information remise aux demandeurs d'aide.

⁴⁵ Si bien que la publication de l'acte réglementaire ne toucherait pas davantage les intéressés que sa communication systématique à chacun d'eux.

⁴⁶ Cette troisième condition peut aisément se raccorder au principe de loyauté ou de confiance légitime.

5.3. Faut-il ajouter, en s'inspirant de votre décision de 2006, *Syndicat national CGT-ANPE*, une dernière condition, qui ne serait pas satisfaite au cas présent, tirée de ce que les modalités et la règle du jeu aient été fixées *a priori* de telle sorte qu'il soit clair pour le public concerné qu'une telle publicité limitée traduit une publication officielle susceptible de rendre obligatoire, opposable et invocable, l'acte en question ?

Nous ne le pensons pas. Cette précaution supplémentaire est justifiée s'agissant du déclenchement du délai de recours et constitue une garantie pour les administrés, mais elle ne nous paraît pas nécessaire s'agissant de l'invocabilité d'un acte réglementaire par les administrés à l'encontre de l'administration qui a édicté la règle qu'elle se doit de respecter selon la locution latine originaire du droit romain « *tu patere legem quam ipse fecisti* »⁴⁷ à laquelle vous avez donné toute sa force en affirmant qu'une autorité administrative est tenue de se conformer aux dispositions réglementaires qu'elle a elle-même légalement édictées, qui fixent les règles de forme et de procédure selon lesquelles elle doit exercer ses compétences, aussi longtemps qu'elle n'a pas décidé de procéder à leur abrogation⁴⁸.

5.4. Par ailleurs, nous pensons que ne s'opposent à la solution que nous vous proposons ni la circonstance que vous ayez consacré comme principe général du droit l'obligation dans laquelle l'autorité administrative se trouve de publier dans un délai raisonnable les règlements qu'elle édicte, sauf lorsqu'elle justifie, sous le contrôle du juge, de circonstances particulières y faisant obstacle⁴⁹, ni la circonstance que le refus de procéder aux mesures de publicité adéquates, s'il a pour effet d'empêcher les personnes intéressées de s'en prévaloir, est illégal⁵⁰, ou que l'illégalité résultant de la publicité irrégulière d'un acte

⁴⁷ « Souffrir la loi que tu as faite toi-même » ou « subir les conséquences de ta propre loi ».

⁴⁸ CE 10/9 SSR, 15 mai 2000, *Territoire de la Nouvelle-Calédonie*, n° 193725, A ; CE 4/5 CHR, 11 octobre 2017, *Syndicat éducation populaire – UNSA*, n° 403855, Rec. T. p. 434 et 758. V. aussi : CE, 6/2 SSR, 10 octobre 1994, *Ville de Toulouse*, n° 108691, B ; CE, 8/3 SSR, 23 mars 2005, *Mme Smart et autres*, n°s 261252 et a., B ; CE 3/8 SSR, 16 mai 2008, *Département du Val-de-Marne et autres*, n°s 290416 et a., B.

⁴⁹ CE 5/7 SSR, 12 décembre 2003, *Syndicat des commissaires et hauts-fonctionnaires de la police nationale et autres*, n° 243430, concl. T. Olson, A.

⁵⁰ T. Olson, concl. sur CE 5/7 SSR, 12 décembre 2003, *Syndicat des commissaires et hauts-fonctionnaires de la police nationale et autres*, n° 243430, A.

réglementaire peut être invoquée à l'appui de demandes en réparation des préjudices qui en seraient résultés pour les intéressés⁵¹.

6. Au cas d'espèce, la société requérante soutenait devant le tribunal et la cour que la procédure dont elle a fait l'objet était irrégulière dès lors qu'elle n'avait pas été préalablement informée du contrôle sur place qui a été réalisé sur ses installations, ni associée à ce contrôle qui a eu lieu en son absence, et qu'aucun compte-rendu ne lui en a été adressé.

6.1. La cour, adoptant les motifs du jugement du tribunal, a écarté ce moyen en jugeant que la requérante n'invoquait à son appui aucune disposition législative, réglementaire ou communautaire.

Toutefois, il ne fait aucun doute que la société Medithau invoquait le bénéfice des différents documents édictés par la direction des pêches maritimes et de l'aquaculture (DPMA) en sa qualité d'autorité de gestion des programmes opérationnels cofinancés notamment par le Fonds européen pour la pêche. Elle se prévalait du « schéma général de traitement des dossiers » figurant dans le « manuel de procédures » qui prévoit que dans l'hypothèse où une visite sur place est réalisée le compte-rendu de cette visite est transmis au contrôlé. Elle se prévalait également des dispositions du point 5.1 de la « notice d'information » qui prévoient clairement que tout contrôle sur place doit être précédé de l'information du bénéficiaire de l'aide qui doit également être informé, le cas échéant, des anomalies constatées lors du contrôle et mis en mesure de présenter ses observations.

6.2. La « notice d'information », remise à tous les bénéficiaires potentiels des aides en question, édictée par l'autorité de gestion dans le but de s'y soumettre et d'imposer son respect à ces derniers, nous semble satisfaire aux trois conditions que nous vous proposons de poser.

6.3. En revanche, tel n'est pas le cas du « manuel des procédures » et du « schéma général de traitement des dossiers » qu'il contient dès lors que ces

⁵¹ CE Sect., 25 janvier 1974, *Sieur JE... et autres*, n° 82609, Rec. p. 60, concl. (contraires) N. Questiaux.

documents n'ont été diffusés qu'aux différents services administratifs et non aux demandeurs des aides en question et qu'ils ne peuvent se rattacher à l'hypothèse particulière réservée par votre jurisprudence précitée *Ministre de l'agriculture c/ Société coopérative agricole « Coop 2000 »*⁵² de 1990 et *Soc. Codiam*⁵³ de 2001.

Nous avons conscience de la dissymétrie de solutions résultant de l'affirmation de ininvocabilité à l'encontre de l'administration du manuel et du schéma applicables en l'espèce alors que vous avez reconnu dans ces deux dernières décisions l'opposabilité à l'égard des administrés de ces actes réglementaires particuliers qui définissent les attributions d'une administration et permettent de déterminer les mesures à l'égard desquelles leurs chefs peuvent user de leur délégation de signature. Cette dissymétrie pourrait vous inciter au cas présent à reconnaître l'invocabilité non seulement de la notice d'information, mais aussi du manuel des procédures et du schéma qu'il comporte. Toutefois, nous croyons préférable de circonscrire votre jurisprudence « *Coop 2000* » et *Société Codiam* aux seules hypothèses particulières qu'elle concerne et vous suggérons d'assumer la dissymétrie des solutions en résultant.

6.4. Si vous êtes d'accord pour considérer que la « notice d'information », bien que n'ayant pas fait l'objet d'une publication officielle, est invocable à l'encontre de l'autorité de gestion, qui l'a compétemment édictée, dès lors que tous les demandeurs d'aide en ont nécessairement eu connaissance, vous pourrez accueillir l'avant-dernier moyen du pourvoi.

En effet, la cour qui n'a pas examiné l'argumentation de la société fondée sur la « notice d'information » remise aux demandeurs d'aide, alors que son invocation était, selon nous, opérante, a insuffisamment motivé son arrêt en plus d'avoir dénaturé les écritures de la requérante en estimant qu'elle n'invoquait aucune disposition réglementaire. Vous pourriez faire l'effort de reformuler le moyen de dénaturation pour y découvrir une insuffisance de motivation, mais

⁵² CE Sect. 27 juillet 1990, *Min. de l'agriculture c/ Soc. coopérative agricole « Coop 2000 »*, n° 67634, Rec. p. 226.

⁵³ CE 8/3 SSR, 28 mai 2001, *Soc. Codiam*, n° 230692, B.

même si vous ne consentiez pas un tel effort, le moyen, qui confine à l'erreur de droit commise par la cour à avoir considéré que ces dispositions réglementaires ne s'imposaient pas à l'administration, serait fondé.

6.5. En revanche, vous écarterez le dernier moyen du pourvoi tiré de ce que la cour a commis une erreur de droit en jugeant, par adoption des motifs des premiers juges, que le « schéma général de traitement des dossiers » figurant dans le « manuel de procédures » ne prévoyait que de façon facultative l'envoi d'un compte-rendu de visite. Ce schéma et ce manuel n'ayant été communiqués d'aucune manière aux administrés, ces derniers ne peuvent les invoquer à l'encontre de l'administration. Le moyen, même s'il était fondé, serait donc sans incidence sur la solution du litige et nous paraît en conséquence inopérant.

7. Si vous nous suivez, vous annulerez l'arrêt attaqué et pourrez régler l'affaire au fond.

Vous devrez alors annuler le jugement du tribunal administratif qui est insuffisamment motivé pour les mêmes raisons que l'arrêt attaqué : les premiers juges ont omis de statuer sur le moyen, qui n'est pas inopérant, tiré de ce que le bénéficiaire des aides en litige devait, conformément aux dispositions du point 5.1 de la notice d'information précitée, être prévenu en amont du contrôle sur place, ainsi que des anomalies constatées.

8. Évoquant alors l'affaire vous pourrez statuer sur les demandes présentées par la société requérante devant le tribunal.

8.1. En premier lieu, la décision, révélée par l'envoi de l'avis de paiement émis par l'Agence de services et de paiement, refusant de verser à la société requérante une partie de l'aide prévue par la convention qu'elle a passée avec l'État était consécutive au dépôt par la requérante du dossier de liquidation de l'aide. Elle faisant ainsi suite à une demande de la société tendant au versement de l'aide octroyée. Or vous avez jugé, dans votre décision *FranceAgriMer* du 9 septembre 2021, que dès lors qu'une décision de refus de versement d'une aide fait suite à une demande du bénéficiaire tendant au versement de l'aide octroyée,

après examen des justificatifs à fournir à l'appui de cette demande, elle n'est pas au nombre des décisions soumises par l'article L. 121-1 du code des relations entre le public et l'administration⁵⁴, qui ont repris en substance les dispositions de l'article 24 de la loi n° 2000-321 du 12 avril 2000, à la procédure contradictoire qu'il institue⁵⁵. La décision litigieuse n'était donc pas au nombre de celles soumises à procédure contradictoire en vertu de ces dispositions.

En revanche, la société requérante peut se prévaloir, ainsi que nous vous l'avons dit, des dispositions du point 5.1 de la « notice d'information ». Toutefois, contrairement à ce qui est soutenu par la société, l'administration n'a pas méconnu les obligations découlant de ces dispositions : elle l'a informée préalablement de l'organisation d'un contrôle sur place et postérieurement à ce contrôle des anomalies constatées la mettant ainsi en mesure de présenter ses observations.

Contrairement à ce que soutient la société, l'administration n'était pas tenue d'associer la société à ce contrôle, ni d'accéder à sa demande tendant à ce qu'il ait lieu à une date de son choix, ni de lui adresser un procès-verbal de ce contrôle, une telle exigence ne figurant pas dans la « notice individuelle » opposable et invocable, mais dans le « schéma général de traitement des dossiers » du « manuel des procédures » qui lui ne l'est pas. L'administration n'était pas davantage tenue d'inviter formellement la société requérante à présenter ses observations dès lors que, pleinement informée, elle était en mesure de le faire spontanément.

Et il ne ressort pas des pièces du dossier que l'administration aurait fait preuve de déloyauté dans l'exécution de la convention de 2013, en particulier au stade de l'instruction de sa demande de liquidation de l'aide.

⁵⁴ Art. L. 121-1 du CRPA : « Exception faite des cas où il est statué sur une demande, les décisions individuelles qui doivent être motivées en application de l'article L. 211-2, ainsi que les décisions qui, bien que non mentionnées à cet article, sont prises en considération de la personne, sont soumises au respect d'une procédure contradictoire préalable ».

⁵⁵ CE 8/3 CHR, 9 septembre 2021, *FranceAgriMer*, n° 433968, concl. M.-G. Merloz, B. Comp. CE 6/5 CHR, 4 octobre 2021, *Agence de l'eau Rhône Méditerranée Corse*, concl. S. Hoyneck, B : en vertu des dispositions combinées des articles L. 122-1 (ou plutôt L. 121-1 ?) et L. 211-2 du code des relations entre le public et l'administration, l'administration qui envisage de procéder au retrait de la subvention, en exigeant son remboursement, pour ce motif doit mettre son bénéficiaire en mesure de présenter ses observations.

8.2. En deuxième lieu, il ressort tant du décret du 23 octobre 2008 fixant les règles nationales d'éligibilité des dépenses du programme cofinancé par le Fonds européen pour la pêche pour la période 2007-2013⁵⁶ et de la convention conclue en 2013 entre la société requérante et l'État que l'administration pouvait demander au bénéficiaire de l'aide, lorsque l'exécution de son projet n'était pas terminée au 31 décembre 2014, d'établir un dossier qui devait permettre de liquider la subvention au prorata des dépenses éligibles effectivement réalisées à cette date, dans la limite des factures acquittées jusqu'au 28 février 2015, et réduire, le cas échéant, à due proportion, le montant de la subvention. La convention, qui mentionne la « liquidation correspondant aux travaux réalisés », impliquait non seulement l'acquisition et la livraison du matériel, mais également son installation sur l'exploitation au 31 décembre 2014. Cette même convention ainsi que le décret de 2008, qui font référence aux « factures acquittées » impliquaient, en outre, que le règlement correspondant devait avoir été encaissé par l'émetteur de la facture au plus tard le 28 février 2015.

Dès lors, il nous semble que c'est à bon droit que l'administration a décidé de proratiser les dépenses éligibles effectivement réalisées par le bénéficiaire à la date d'achèvement de l'opération (fixée au 31 décembre 2014), en excluant les dépenses portant sur des matériels qui n'avaient pas, ainsi que l'a révélé le contrôle sur place, été effectivement installés sur l'exploitation, et de réduire en conséquence le montant de la subvention versée. C'est également à bon droit que l'administration a refusé de tenir compte des dépenses correspondant à certaines factures réglées par la requérante pour l'exécution de son projet, ces factures ne pouvant être regardées comme acquittées au 28 février 2015 dès lors qu'il n'est pas établi que le règlement correspondant avait été encaissé par le créancier à cette date.

8.3. En dernier lieu, selon l'annexe II du règlement du Conseil du 27 juillet 2006 et l'annexe financière de la convention passée par la requérante avec l'État, la limite de contribution publique accordée en faveur d'une opération du

⁵⁶ Décret n° 2008-1088 du 23 octobre 2008 fixant les règles nationales d'éligibilité des dépenses du programme cofinancé par le Fonds européen pour la pêche pour la période 2007-2013.

type de celle en litige ne peut être supérieure à 40 % du total des coûts éligibles. Par conséquent, en prenant en compte, lors des opérations de liquidation de l'aide, la répartition des aides versées par le département de l'Hérault et par la région Languedoc-Roussillon afin de respecter cette limite de 40 %, l'administration n'a méconnu ni les dispositions du règlement européen ni les stipulations de la convention. Et la circonstance que des délais d'exécution prévus par les conventions conclues avec le département et la région soient différents est à cet égard sans incidence. Vous écarterez donc le moyen tiré de ce que le calcul du montant de l'aide serait erroné.

9. Et par ces motifs, nous concluons à l'annulation de l'arrêt de la cour administrative d'appel de Marseille du 15 juillet 2020 et du jugement du tribunal administratif de Montpellier du 6 avril 2018, au rejet des conclusions présentées par la société Medithau devant ce tribunal et de celles qu'elle a présentées sur le fondement de l'article L. 761-1 du code de justice administrative, et, dans les circonstances de l'espèce, au rejet des conclusions présentées par l'Agence de services et de paiement sur le fondement des mêmes dispositions.