

**N° 364466**

**Commune de Vendranges**

**3<sup>e</sup> et 8<sup>e</sup> sous-sections réunies**

**Séance du 27 juin 2014**

**Lecture du 23 juillet 2014**

## **CONCLUSIONS**

**Vincent Daumas, rapporteur public**

En 1996, la commune de Vendranges (Loire) et les quinze autres communes membres de la communauté de communes à laquelle elle appartenait ont signé avec l'Etat une convention en vue de la mise en place d'un circuit culturel sur leur territoire, destiné à mettre en valeur leur patrimoine religieux. Il s'agissait notamment de restaurer plusieurs églises, leur mobilier, leurs peintures murales et de mettre en place les installations nécessaires pour exposer au public les reliques ou objets de culte qu'elles abritaient. Le projet a fait l'objet d'un cofinancement et les seize communes concernées ont bénéficié à ce titre de subventions du fonds européen de développement régional (FEDER).

L'Office européen de répression des fraudes (OLAF) s'est intéressé aux conditions d'exécution du projet subventionné. A la suite d'un contrôle sur place réalisé en mars 2006, ses enquêteurs ont rédigé un rapport dont le constat était sévère : en substance, le projet de circuit touristique n'avait pas connu le moindre début de réalisation, les fonds obtenus ayant seulement été employés à la réfection des églises du cru. Les enquêteurs ont, en outre, relevé l'absence de procédure de mise en concurrence dans le choix des entreprises chargées d'effectuer certains travaux de restauration. La Commission européenne en a tiré les conséquences : par lettre du 2 avril 2008, elle a demandé au préfet de la région Rhône-Alpes le recouvrement de la totalité des aides communautaires octroyées, pour un montant total d'un peu plus de 570 000 euros.

C'est ainsi que le préfet de la Loire, par lettre du 18 novembre 2008, a réclamé à la commune de Vendranges une somme d'un peu moins de 20 000 euros. Un recours gracieux de la commune est resté sans réponse. Par requête enregistrée au greffe du tribunal administratif de Lyon le 7 mai 2009, celle-ci a demandé l'annulation de la décision préfectorale, sans succès. Saisie en appel, la cour administrative d'appel de Lyon a confirmé le jugement rendu en première instance.

La cour a raisonné en deux temps. Elle a d'abord relevé que la commune avait eu connaissance de la décision de la Commission du 2 avril 2008 lors de la réception de la lettre du préfet lui réclamant le reversement de l'aide mais qu'elle n'avait pas attaqué en temps utile cette décision, ce dont la cour a déduit que la commune ne pouvait plus utilement exciper de son illégalité. La cour a ensuite relevé que la Commission avait constaté le versement indu de l'aide et décidé de procéder à la répétition de l'indu, de sorte que l'autorité préfectorale était tenue de recouvrer les sommes correspondantes, ce dont la cour administrative d'appel a déduit que les moyens soulevés par la commune à l'encontre de la décision du préfet étaient inopérants.

La commune se pourvoit en cassation. Elle soulève quatre moyens, que nous examinons dans un ordre un peu différent de celui du pourvoi.

1. En premier lieu, la commune reproche à la cour d'avoir commis une erreur de droit en jugeant qu'elle ne pouvait exciper de l'illégalité de la décision de la Commission, alors que celle-ci ne lui avait pas été transmise par les services de l'Etat.

Mais la cour a exactement appliqué le droit de l'Union européenne, tel qu'interprété par la Cour de justice.

Selon les stipulations de l'article 230 du traité instituant la Communauté européenne (TCE), devenu l'article 263 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (TFUE), le délai de deux mois pour contester les décisions prises par les institutions de l'Union court à compter du jour de leur publication ou de leur notification ou, à défaut, du jour où le requérant en a eu connaissance – relevons que l'écoulement de ce délai n'est pas conditionné par une information préalable sur les voies et délais de recours.

L'interprétation de ces stipulations par la CJUE fait la part belle aux considérations de sécurité juridique.

La Cour n'admet d'examiner la contestation de la validité d'une décision d'une institution de l'Union par voie d'exception que si la personne qui la soulève n'était pas en mesure d'exercer un recours en annulation à l'encontre de cette décision ou si la voie du recours en annulation ne lui était manifestement pas ouverte ; en conséquence, elle a déjà jugé qu'une entreprise à qui les autorités d'un Etat membre réclamaient le reversement d'une aide en exécution d'une décision de la Commission ne pouvait pas remettre en cause la légalité de cette décision devant les juridictions nationales à l'occasion d'un recours dirigé contre les mesures d'exécution de cette décision, dès lors qu'elle avait eu pleine connaissance de la décision de la Commission et qu'elle aurait pu sans aucun doute l'attaquer par la voie du recours en annulation (CJCE 9 mars 1994, TWD GmbH c/ Bundesrepublik Deutschland, aff. C-188/92, points 15 à 18 et 24 à 26). Cette jurisprudence est réaffirmée de manière constante (CJCE 22 octobre 2002, National Farmers' Union, aff. C-241/01, points 34 à 36 ; CJCE 5 octobre 2006, Commission c/ France, aff. C-232/05, points 58 à 60 ; CJCE 18 juillet 2007, Ministero dell'Industria, del Commercio e dell'Artigianato, aff. C-119/05, points 54 à 56 ; voir, pour une confirmation récente de cette jurisprudence, CJUE ass. plénière, 27 novembre 2012, Pringle c/ Irlande, aff. C-370/12, point 41). Vous avez d'ailleurs déjà eu l'occasion d'en faire application (CE 24 novembre 2003, National Farmers' Union, n° 221747, aux tables du Recueil).

Par ailleurs, si la Cour de justice juge qu'à défaut de publication ou de notification de la décision, le délai de recours ne saurait courir qu'à partir du moment où la personne concernée a une connaissance exacte du contenu et des motifs de l'acte en cause, c'est sous réserve qu'elle en demande le texte intégral dans un délai raisonnable à compter de la date à laquelle elle a pris connaissance de son existence (CJCE 6 juillet 1988, Dillinger Hüttenwerke AG c/ Commission, aff. 236/86, point 14 ; CJCE 6 décembre 1990, Wirtschaftsvereinigung Eisen- und Stahlindustrie, aff. C-180/88, point 22 ; CJCE 19 février 1998, Commission c/ Conseil, aff. C-309/95, point 18 ; voir aussi, pour une confirmation récente et une explication tout à fait pédagogique, CJUE ord., 11 novembre 2011, Agapiou Joséphidès,

aff. C-626/10 P, points 126 à 132<sup>1</sup>). Ainsi, lorsqu'une personne a connaissance d'une décision qui la concerne, prise par une institution de l'Union, mais qu'elle n'en demande pas communication ou le fait au-delà d'un délai raisonnable, le délai de recours s'écoule à son encontre à partir du jour où elle a eu connaissance de cette décision – sans que la Cour subordonne l'écoulement de ce délai à une information sur la possibilité d'exercer le recours en annulation prévu à l'article 263 du TFUE.

En l'occurrence, nous l'avons dit, la cour administrative d'appel a relevé que la commune avait été informée de l'existence de la décision de la Commission par le biais de la lettre que lui a adressée le préfet – à vrai dire, eu égard à la précision de cette lettre, elle se trouvait même informée de son contenu et de ses motifs. La cour a également relevé que la commune s'était abstenue de demander la communication du texte intégral de cette décision au préfet. Au regard de la jurisprudence précitée, elle a pu en déduire sans erreur de droit que le délai de recours contentieux avait couru à l'égard de la commune, sans qu'ait d'incidence à cet égard la circonstance que le préfet ne lui ait pas spontanément communiqué la décision en question, ni celle qu'il ne l'ait pas informée de la possibilité d'introduire un recours en annulation contre cette décision devant la Cour de justice de l'Union.

2. En deuxième lieu, la commune soutient que la cour administrative d'appel a commis une erreur de droit en écartant comme inopérants les moyens tirés d'une méconnaissance des principes de sécurité juridique et de confiance légitime qu'elle soulevait à l'encontre de la décision préfectorale attaquée.

Toutefois, là aussi, la solution retenue par les juges du fond nous semble dictée par la jurisprudence de la Cour de justice de l'Union.

L'article 23 du règlement (CEE) n° 4253/88 du Conseil du 19 décembre 1988, pris pour l'application du règlement (CEE) n° 2052/88 du Conseil du 24 juin 1988, lequel régit les missions des fonds structurels, crée une obligation pour les Etats membres de récupérer les fonds perdus à la suite d'un abus ou d'une négligence, sans qu'ils puissent exercer un pouvoir d'appréciation sur l'opportunité d'exiger ou non la restitution des fonds communautaires indûment ou irrégulièrement octroyés (voyez sur ce point CJCE 13 mars 2008, Vereniging Nationaal Sociale Werkvoorziening, aff. C-383/06, points 36 à 40 ; CJUE 21 décembre 2011, *Ministre de l'intérieur c/ CCI de l'Indre*, aff. C-465/10, point 30 à 35).

La cour administrative d'appel de Lyon a cité les dispositions pertinentes du règlement n° 4253/88, qui étaient applicables aux faits de l'espèce, puis elle a relevé que la Commission européenne avait constaté l'absence de réalisation du projet pour lequel les subventions du FEDER avaient été octroyées et exigé leur remboursement en totalité. Elle en a déduit, nous l'avons dit, que le préfet ne pouvait que procéder à la récupération de ces aides auprès de la commune, sans pouvoir porter aucune appréciation. Elle a par suite écarté comme inopérants l'ensemble des moyens soulevés par la commune à l'encontre de la décision préfectorale, dont aucun, relevons-le, ne remettait en cause la situation de compétence liée ainsi identifiée, sans qu'elle ait employé cette expression, par la juridiction d'appel.

---

<sup>1</sup> La Cour rappelle à cette occasion qu'un délai de deux mois pour demander le texte intégral d'une décision, à compter du jour où l'intéressé a pris connaissance de son existence, n'est pas un « délai raisonnable ».

Curieusement, nous n'avons trouvé dans votre jurisprudence aucun cas de figure similaire à celui de l'espèce qui vous aurait conduit à y reconnaître un cas de compétence liée au sens de votre jurisprudence (CE section, 3 février 1999, M. M..., n° 149722 152848, au Recueil p. 6). Certes, cette notion doit être maniée avec prudence. Pour autant, nous n'avons aucun doute que le cas d'espèce relève bien de la compétence liée. Moins d'ailleurs en raison de l'obligation de récupération découlant de l'article 23 du règlement n° 4253/88, tel qu'interprété par la Cour de justice, que du fait d'une décision de la Commission européenne imposant aux autorités françaises de procéder à la récupération des sommes litigieuses – rappelons en effet qu'aux termes de l'article 288 du TFUE, ex-article 249 du TCE, les décisions des institutions de l'Union sont obligatoires dans tous leurs éléments.

Il n'y a pas lieu, à cet égard, de faire un sort particulier aux moyens tirés de la méconnaissance des principes de sécurité juridique et de confiance légitime. Ils sont bien sûr opérants, en principe, dans un contentieux ayant trait à l'application du droit de l'Union (CE assemblée, 11 juillet 2001, FNSEA, n° 219494, au Recueil). Mais en l'occurrence, ils ne pouvaient être utilement soulevés qu'à l'appui du recours en annulation que la commune aurait pu exercer à l'encontre de la décision de la Commission européenne. Dirigés contre la décision préfectorale, ils sont frappés d'une autre forme d'inopérance, qui ne tient pas à la question du champ d'application des principes invoqués mais qui vient de ce que la décision de la Commission, que le préfet s'est borné à exécuter, lui imposait de prendre la décision contestée.

3. En troisième lieu, la commune soutient que la cour administrative d'appel a omis de répondre à un moyen tiré de ce que l'action en répétition exercée par la Commission était atteinte par la prescription. Toutefois, la cour ayant jugé que la décision de la Commission ne pouvait plus être contestée, elle n'était pas tenue de répondre aux moyens par lesquels la commune entendait en remettre en cause le bien-fondé.

4. En quatrième et dernier lieu, la commune soulève une irrégularité de la procédure juridictionnelle. Elle soutient que les juges du fond ont méconnu le principe du contradictoire dès lors qu'à aucun moment la décision de la Commission européenne, sur laquelle ils se fondent, ne lui a été communiquée.

A l'appui du moyen, la commune critique l'absence de communication de cette décision aussi bien devant le tribunal que devant la cour. Mais dans le dernier état de ses écritures, elle précise bien que c'est la seule irrégularité de la procédure juridictionnelle suivie devant la cour qu'elle soulève. C'est heureux car le moyen serait nouveau en cassation en ce qui concerne la procédure suivie devant le tribunal administratif puisque, comme le ministre le relève en défense, le moyen correspondant n'a pas été soulevé devant la cour administrative d'appel.

Quant à la procédure suivie devant la cour elle-même, le moyen de cassation ne nous semble pas fondé : la décision de la Commission, produite devant le tribunal par le préfet, figure au dossier de première instance ; la commune ne conteste pas que celui-ci a été transmis à la cour, conformément à l'article R. 741-10 du code de justice administrative ; il lui était donc loisible d'en prendre connaissance et d'en discuter le contenu, de sorte que le moyen tiré de la méconnaissance du contradictoire doit être écarté (voyez pour un précédent en ce sens CE 30 décembre 2011, Ministre de la culture c/ société Chaîne thermique du soleil, n° 340548, aux tables du Recueil sur un autre point). Relevons, en tout état de cause, qu'il n'y

a jamais eu aucune ambiguïté ni aucun débat entre les parties quant à la teneur de la décision de la Commission, de sorte qu'il n'est même pas certain que les juges d'appel puissent être regardés comme s'étant fondés sur la copie de cette décision communiquée par le préfet. Ce dernier moyen du pourvoi nous paraît très artificiel.

Avant de conclure, signalons que vous devrez rejeter les conclusions par lesquelles le ministre de l'intérieur, en défense, demande qu'une somme de 500 euros soit mise à la charge de la commune au titre des dispositions de l'article L. 761-1 du CJA : alors qu'il n'a pas eu recours à un avocat et qu'il ne présente aucune justification à l'appui de cette demande, ces dispositions font obstacle à ce que sa demande soit accueillie (cf. CE 3 octobre 2012, Ministre de la défense c/ société Arx, n° 357248, au Recueil ; CE 17 juin 1996, M. C..., n° 167669, aux tables du Recueil).

Par ces motifs nous concluons au rejet de l'ensemble des conclusions dont vous êtes saisi.